

## Bund-Länder-Programm zum Betreuungsausbau: Fallstudien zur Umsetzung in sechs österreichischen Städten. Wirkungsanalyse der familienpolitischen Leistungen des Bundes - Modul 3

Blum, Sonja; Kaindl, Markus

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Forschungsbericht / research report

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Blum, S., & Kaindl, M. (2014). *Bund-Länder-Programm zum Betreuungsausbau: Fallstudien zur Umsetzung in sechs österreichischen Städten. Wirkungsanalyse der familienpolitischen Leistungen des Bundes - Modul 3*. (Forschungsbericht / Österreichisches Institut für Familienforschung an der Universität Wien, 14). Wien: Österreichisches Institut für Familienforschung an der Universität Wien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-57262-2>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Österreichisches Institut für Familienforschung  
Austrian Institute for Family Studies



universität  
wien

Sonja Blum ▪ Markus Kaindl

## **Bund-Länder-Programm zum Betreuungsausbau**

Fallstudien zur Umsetzung in sechs österreichischen Städten

Wirkungsanalyse der familienpolitischen Leistungen  
des Bundes – Modul 3

Forschungsbericht Nr. 14 | 2014

Österreichisches Institut für Familienforschung  
an der Universität Wien

1010 Wien | Grillparzerstraße 7/9  
T: +43(0)1 4277 48901 | [info@oif.ac.at](mailto:info@oif.ac.at)

[www.oif.ac.at](http://www.oif.ac.at)

# Forschungsbericht

Sonja Blum ▪ Markus Kaindl

## Bund-Länder-Programm zum Betreuungsausbau

Fallstudien zur Umsetzung in sechs österreichischen Städten

Wirkungsanalyse der familienpolitischen Leistungen des Bundes – Modul 3

Nr. 14 | 2014

November 2014

Gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Familien und Jugend über die Familie & Beruf Management GmbH.



Das Österreichische Institut für Familienforschung an der Universität Wien (ÖIF) führt als unabhängiges wissenschaftliches Institut anwendungsorientierte Studien und Grundlagenforschung zur Struktur und Dynamik von Familien, Generationen, Geschlechtern und Partnerschaften durch. Die Kooperation mit internationalen Forschungseinrichtungen und die familienpolitische Beratung zählen dabei ebenso wie die umfangreiche Informations- und Öffentlichkeitsarbeit zu den Hauptaufgaben des ÖIF.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung.....</b>	<b>4</b>
1.1 Ausgangslage und Erklärungsbedarf .....	4
1.2 Forschungsinteresse und Vorgehen der Analyse .....	5
<b>2. Literaturreview – Kinderbetreuung als Gegenstand politik- und sozialwissenschaftlicher Analysen .....</b>	<b>7</b>
2.1 Kinderbetreuung: Soziale Dienste im Wohlfahrtsstaat .....	7
2.2 Erklärungsfaktoren für lokale Varianz .....	9
2.2.1 Politische Erklärungsfaktoren .....	10
2.2.2 Strukturelle und gesellschaftliche Erklärungsfaktoren .....	11
2.3 Governance .....	13
2.3.1 Begriffsklärungen .....	13
2.3.2 Vertikale Governance im Mehrebenensystem .....	15
2.3.3 Horizontale Governance auf lokaler Ebene .....	16
2.4 Analyserahmen .....	18
<b>3. Daten und Methodik .....</b>	<b>19</b>
3.1 Explorative Fallstudien .....	19
3.2 Fallauswahl .....	20
3.3 Experteninterviews .....	23
3.4 Qualitative Datenanalyse .....	24
<b>4. Kinderbetreuung in Österreich .....</b>	<b>24</b>
4.1 Strukturelle Rahmenbedingungen .....	24
4.2 Aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen .....	26
4.3 U3-Betreuungsformen und rechtliche Bestimmungen .....	29
4.3.1 Betreuungsformen .....	30
4.3.2 Inhaltliche Vorgaben im Burgenland, in Oberösterreich und Tirol .....	33
<b>5. Statistische Daten zum lokalen Betreuungsausbau .....</b>	<b>34</b>
5.1 Betreuungsquoten .....	35
5.2 Ausbaudynamik .....	37
5.3 Trägerstruktur .....	38
<b>6. Fallübersicht: „Steckbriefe“ der sechs Gemeinden .....</b>	<b>40</b>
6.1 Wels (Oberösterreich) .....	40
6.2 Steyr (Oberösterreich) .....	42
6.3 Eisenstadt (Burgenland) .....	43
6.4 Pinkafeld (Burgenland) .....	44
6.5 Wörgl (Tirol) .....	45
6.6 Innsbruck (Tirol) .....	47

<b>7. Betreuungsausbau in Österreich: Entwicklungswege und Herausforderungen ...</b>	<b>49</b>
7.1 Ausbaustand und Ausbaupläne .....	49
7.2 Leitbilder – Bildung vs. Betreuung? .....	50
7.3 Bedarf und Bedarfsplanung .....	52
7.3.1 Herausforderungen .....	52
7.3.2 Pendlerbewegungen .....	54
7.3.3 Methoden der Bedarfsermittlung .....	55
7.4 Hemmende und fördernde Faktoren für den Betreuungsausbau aus der Innensicht der befragten Experten .....	56
7.4.1 Hemmende Faktoren .....	57
7.4.2 Fördernde Faktoren .....	60
7.5 Vertikale Governance: Strukturelle Rahmenbedingungen in den Bundesländern Burgenland, Oberösterreich und Tirol .....	63
7.5.1 Regulierung .....	63
7.5.2 Finanzierung .....	64
7.5.3 Inhaltliche Aspekte: Qualität und Standards .....	66
7.6 Horizontale Governance in den Gemeinden .....	68
7.6.1 Regulierung – Vergabepaxis und Schließzeiten .....	68
7.6.2 Kommunikation – Bilaterale Absprachen oder „runder Tisch“? .....	71
7.6.3 Spezifika der Gemeinde, spezifische Herausforderungen .....	72
7.7 Trägerschaft .....	74
7.7.1 Öffentliche Träger, private Träger und Trägerpluralismus .....	74
7.7.2 Tageseltern – Teil der Ausbaustrategie? .....	78
7.8 Policy-Transfers und „Voneinander Lernen“ .....	79
7.8.1 Bedeutung der Barcelona-Ziele .....	80
7.8.2 „Voneinander Lernen“ zwischen den Gemeinden .....	81
<b>8. Fazit .....</b>	<b>83</b>
8.1 Schlussfolgerungen für den Betreuungsausbau in Österreich .....	83
8.1.1 Bedarfsplanung und Ausbaustrategien .....	84
8.1.2 Angebotsstruktur, Trägerschaft und Tageseltern .....	86
8.1.3 Governance und Kooperation .....	88
8.1.4 Policy-Lernen und Policy-Transfers .....	89
8.2 Schlussfolgerungen für die weitere Forschung .....	92
<b>9. Literaturverzeichnis .....</b>	<b>93</b>
<b>10. Anhang .....</b>	<b>97</b>
<b>11. Kurzbiografien der AutorInnen .....</b>	<b>100</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Gemischte Steuerungssysteme und Governance sozialer Dienste .....	17
Abbildung 2 Faktoren im lokalen Betreuungsausbau .....	18
Abbildung 3 Betreuungsquoten für 0-2-Jährige im internationalen Vergleich (2008) .....	27
Abbildung 4 Betreute Kinder (U3) in institutioneller Betreuung/bei Tageseltern (in %) .....	32
Abbildung 5 Betreuungsquoten für unter Dreijährige in den politischen Bezirken .....	36
Abbildung 6 Ausbaudynamik in den politischen Bezirken* .....	37
Abbildung 7 Ausbaustand 2007/08 und Ausbaudynamik .....	38
Abbildung 8 Trägerstruktur von Krippen in den Bundesländern .....	39

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 Governance-Modi auf der Policy-Dimension .....	14
Tabelle 2 Ausgewählte Fälle .....	22
Tabelle 3 Übersicht der durchgeführten Experteninterviews .....	23
Tabelle 4 Herausforderungen beim Betreuungsausbau .....	29
Tabelle 5 Rechtliche Regelungen im Bundesländervergleich .....	31
Tabelle 6 Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Landesgesetzen .....	33
Tabelle 7 Betreuungsquoten für unter Dreijährige in den Bundesländern .....	35
Tabelle 8 Entwicklung der Betreuungslandschaft in Wels .....	41
Tabelle 9 Entwicklung der Betreuungslandschaft in Steyr .....	42
Tabelle 10 Entwicklung der Betreuungslandschaft in Eisenstadt .....	44
Tabelle 11 Entwicklung der Betreuungslandschaft in Pinkafeld .....	45
Tabelle 12 Entwicklung der Betreuungslandschaft in Wörgl .....	46
Tabelle 13 Entwicklung der Betreuungslandschaft in Innsbruck .....	48
Tabelle 14 Veränderungen und Konstanz in der Trägerlandschaft .....	75
Tabelle 15 Trägerschaft von U3-Betreuungseinrichtungen .....	97

# 1. Einleitung

## 1.1 Ausgangslage und Erklärungsbedarf

Die vorliegende Studie ist als Modul innerhalb der „Wirkungsanalyse Österreichische Familienpolitik“ konzipiert. Im Kontext der Wirkungsanalyse ist der Ausbau der Kinderbetreuung für unter Dreijährige (U3) durch die 15a-Vereinbarungen von besonderem Interesse. Im Evaluationskontext unterscheidet sich die frühkindliche Bildung und Betreuung von anderen familienpolitischen Bundesleistungen in mehrfacher Hinsicht. Nicht nur weist sie die spezifischen Charakteristika sozialer Dienstleistungen auf. Zudem liegen die Kompetenzen in diesem Bereich primär bei den Bundesländern, sodass im Rahmen der Wirkungsanalyse v.a. die 15a-Vereinbarungen und die monetären Bundesleistungen für den Ausbau der Kindertagesbetreuung v.a. für unter Dreijährige in den Fokus rücken. Vor diesem Hintergrund ist im Evaluationskontext vor allem die Frage nach der Implementierung des Betreuungsaubaus auf Ebene der Bundesländer bzw. der Städte und Gemeinden relevant.

2008 wurde in Österreich die erste 15a-Vereinbarung zum Betreuungsausbau zwischen Bund und Ländern getroffen (BGBl. II Nr. 478/2008). Damit verpflichtete sich der Bund, den Ländern und Gemeinden zum Betreuungsausbau „in den Jahren 2008, 2009 und 2010 jährlich einen Zweckzuschuss [...] in der Höhe von 15 Millionen Euro zur Verfügung zu stellen“. Die Länder selbst mussten zum Abrufen dieser Mittel „um ein Drittel mehr an Finanzmitteln als der Bund“ für den Betreuungsausbau zur Verfügung stellen (d.h. 20 Millionen Euro jährlich). Hinzu kam ein Bundeszuschuss in Höhe von 5 Millionen Euro zur Finanzierung der Maßnahmen zur sprachlichen Frühförderung. Nach Auslaufen der Vereinbarung 2010 wurde 2011 eine erneute 15a-Vereinbarung zum Betreuungsausbau für den Zeitraum bis 2014 geschlossen, wonach Bund und Länder jeweils 55 Millionen Euro für den Betreuungsausbau bereitstellen. Der Fokus liegt dabei klar auf dem U3-Ausbau, wobei aber auch bis zu 25 Prozent des Zweckzuschusses des Bundes für die Schaffung von Betreuungsplätzen für Drei- bis Sechsjährige genutzt werden können.

Ausgangspunkt der vorliegenden Studie ist die Beobachtung, dass sich die Ausbaudynamik im Bereich der Kinderbetreuung für unter Dreijährige nicht nur zwischen den österreichischen Bundesländern, sondern auch zwischen den Bezirken und Gemeinden erheblich unterscheidet. Bereits auf Ebene der Bundesländer zeigen sich deutliche regionale Unterschiede – mit, im Kindergartenjahr 2013/14, besonders hohen U3-Betreuungsquoten in Wien (40,3%) und im Burgenland (31,3%), besonders niedrigen hingegen in der Steiermark (11,9%) und in Oberösterreich (12,8%) (Statistik Austria 2014). Leicht höhere Werte ergeben sich bei den vom Bundesministerium für Familie und Jugend (BMFJ) berechneten U3-Betreuungsquoten unter Einbezug der Tageselternbetreuung: Für Österreich insgesamt wird hier für das Kindergartenjahr 2013/14 eine U3-Betreuungsquote von 23 Prozent angegeben.<sup>1</sup> Diese regionalen Unterschiede im Ausbaustand, aber auch in der Ausbaudynamik über die letzten Jahre, setzen sich auf Ebene der politischen Bezirke und der einzelnen Städte und

<sup>1</sup> Für die Bundesländer stellten sich die U3-Betreuungsquoten inklusive der Tageselternbetreuung im Jahr 2013/14 wie folgt dar: Wien 41,8%, Burgenland 32%, Niederösterreich 24,9%, Tirol 23,3%, Salzburg 22,1%, Vorarlberg 21,9%, Kärnten 20,7%, Steiermark 17,1%, Oberösterreich 14,2% (Quelle: BMFJ; Rückfragen bezüglich der Berechnung sind an das BMFJ zu stellen).

Gemeinden fort (vgl. Kapitel 5). Insgesamt zeigen sich ein deutliches Ost-West-Gefälle in Österreich sowie Varianzen zwischen dem urbanen und dem ländlichen Raum.<sup>2</sup>

## 1.2 Forschungsinteresse und Vorgehen der Analyse

Ausgangspunkt der vorliegenden Studie ist vor diesem Hintergrund die lokale Varianz des U3-Betreuungsaubaus in Österreich. Bei der Untersuchung soll nicht in erster Linie die Ebene der Bundesländer, sondern v.a. die Ebene der Städte und Gemeinden selbst in den Blick genommen werden. Forschungsinteresse ist es, von welchen Faktoren der U3-Betreuungsausbau auf der lokalen Ebene gehemmt bzw. befördert wird. In der bisherigen Forschung für andere Länder hat sich gezeigt, dass Fragen der Governance des Betreuungsaubaus auf der lokalen Ebene besonders entscheidend sind (vgl. Kapitel 2). Ein besonderer Fokus wird bei der Analyse deshalb darauf gelegt, wie der U3-Ausbau von den Gestaltern in Politik und Verwaltung vor Ort gesteuert wird und ob sie dabei bestimmte „Ausbaustrategien“ verfolgen. Hier wird z.B. danach zu fragen sein, welche Methoden der Bedarfsermittlung in den Städten genutzt werden, auf welche Weise Träger von Betreuungseinrichtungen in den Ausbauprozess einbezogen werden oder welche Wege in Bezug auf die Trägerstruktur gegangen werden (z.B. öffentlich vs. privat).

Methodisch wurde für die vorliegende Studie zur Beantwortung der Fragestellung eine Kombination aus einer ersten quantitativen Vor-Analyse und qualitativen Fallstudien gewählt. Für die quantitative Vor-Analyse wurde eine Sonderauswertung der Kindertagesheimstatistik der Statistik Austria für die Jahrgänge 2007/08 und 2011/12 vorgenommen, um detailliertere Daten zum Ausbaustand und zur Ausbaudynamik nicht nur in den neun Bundesländern, sondern v.a. in den 95 politischen Bezirken und 2.345 Gemeinden zu gewinnen. Auf dieser Grundlage wurden sechs Städte für tiefergehende explorative Fallstudien ausgewählt und Experteninterviews mit Vertretern aus Politik, Verwaltung sowie privaten Trägerorganisationen vor Ort geführt. Eine detaillierte Beschreibung des methodischen Vorgehens sowie der Kriterien bei der Fallauswahl findet sich in Kapitel 3.

Begrifflich wird in der vorliegenden Studie stets der Terminus „Kinderkrippe“ (oder noch allgemeiner: U3-Betreuungseinrichtung) genutzt, auch wenn auf Ebene der österreichischen Bundesländer z.T. abweichende Begrifflichkeiten verwendet werden (v.a. Krabbelstube). Dies erfolgt u.a. deshalb, um bei der Darstellung der Ergebnisse aus den explorativen Fallstudien keine Zuordnung zum jeweiligen Bundesland zu ermöglichen; die Interviewdaten wurden dementsprechend anonymisiert. Sofern konkret die Situation in einem Bundesland angesprochen ist (v.a. in Kapitel 4), werden hingegen natürlich die im Bundesland üblichen Begrifflichkeiten verwendet.

Zum Aufbau der Studie: In Kapitel 2 wird ein Blick auf die bisherige Forschungsliteratur geworfen, die sich aus sozial- bzw. politikwissenschaftlicher Perspektive mit dem Feld der früh-

<sup>2</sup> So zeigte beispielsweise die Arbeiterkammer mit einer Sonderauswertung der Kindertagesheimstatistik im März 2013 ein signifikantes Stadt-Land-Gefälle bei der Kinderbetreuung und hohe Lücken in ländlichen Gebieten auf: „Nur 1 Prozent der Kinder in Gemeinden unter 2.500 EinwohnerInnen hat einen Betreuungsplatz, der mit einer Vollzeit-Berufstätigkeit beider Eltern vereinbar ist.“ Die Betreuungsquote der Unter-Dreijährigen liegt im überwiegenden Teil dieser Gemeinden (61%) nur bei 10 Prozent.“ (AK 2013)



kindlichen Bildung und Betreuung beschäftigt. Dabei wurde v.a. diejenige Literatur herangezogen, die Governance- und Implementierungsaspekte beleuchtet und z.B. Erklärungsfaktoren für einen unterschiedlichen Ausbaustand im Ländervergleich oder innerhalb eines Landes identifiziert. Auf dieser Grundlage wird am Ende von Kapitel 2 ein Analyserahmen für die qualitativen Fallstudien entwickelt, um den analytischen Blick auf Aspekte zu schärfen, die sich in der bisherigen Forschung als besonders bedeutsam erwiesen haben. In Kapitel 3 werden daraufhin die Datengrundlage und die Methodik der vorliegenden Studie näher beschrieben, v.a. in Hinblick auf die explorativen Fallstudien, die Fallauswahl, das Vorgehen bei den Experteninterviews sowie bei der anschließenden qualitativen Datenanalyse.

Mit Kapitel 4 wird daraufhin, auf Grundlage der Literatur sowie statistischer Daten, das Feld der österreichischen Kinderbetreuung, v.a. für unter Dreijährige, beschrieben. Dies umfasst u.a. die Zuständigkeiten im „Mehrebenensystem“ zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (sowie der EU), die Trägerstrukturen, aktuelle Entwicklungen sowie Betreuungsformen und rechtliche Bestimmungen, v.a. in den drei Bundesländern, in denen die untersuchten Gemeinden liegen – Burgenland, Oberösterreich und Tirol. In Kapitel 5 erfolgt sodann wie oben beschrieben die statistische Auswertung von regionalen Varianzen des U3-Betreuungsausbaus, insbesondere in Hinblick auf die Betreuungsquoten, die Ausbaudynamik sowie Veränderungen bei den Trägerstrukturen. In Kapitel 6 werden die Ergebnisse aus den explorativen Fallstudien nach Themenbereichen präsentiert. In Kapitel 7 werden abschließend die Ergebnisse zusammengefasst und Schlussfolgerungen für die weitere Entwicklung des Feldes sowie für die weitere Forschung gezogen.

## 2 Literaturreview – Kinderbetreuung als Gegenstand politik- und sozialwissenschaftlicher Analysen

In diesem Kapitel wird ein Blick auf die bisherige Forschungsliteratur geworfen, die sich mit dem Feld der frühkindlichen Bildung und Betreuung auseinandersetzt und dabei eine sozial- bzw. im Speziellen eine politikwissenschaftliche Perspektive einnimmt, d.h. beispielsweise nach den Erklärungsfaktoren für die Länderunterschiede in diesem Bereich fragt oder Governance- und Implementierungsaspekte beleuchtet. Dabei wird im Folgenden der Fokus auf die Erklärungsfaktoren für lokale Varianzen im Betreuungsangebot gelegt. In einem ersten Schritt wird kurz die Rolle von Kinderbetreuung als soziale Dienstleistung im Wohlfahrtsstaat beschrieben (Kapitel 2.2.1). Daraufhin werden politische (2.2) sowie strukturelle und gesellschaftliche (2.2.2) Erklärungsfaktoren für regionale bzw. lokale Varianzen im Betreuungsangebot behandelt. In Kapitel 2.3 wird mit der Governance einem Aspekt besondere Aufmerksamkeit geschenkt, der sich in der bisherigen Forschung zum lokalen Betreuungsangebot als besonders bedeutsam erwiesen hat: Nach einer Begriffsklärung (2.3.1) wird dabei zunächst nach der vertikalen Governance im Mehrebenensystem zwischen Bund, Bundesländern und Kommunen gefragt (2.3.2), ehe horizontale Governance-Aspekte auf der lokalen Ebene behandelt werden (2.3.3). Abschließend werden einige Hauptaspekte zusammengefasst und ein Analyserahmen für die lokalen Fallstudien entwickelt (2.4).

### 2.1 Kinderbetreuung: Soziale Dienste im Wohlfahrtsstaat

Sowohl in der Sozialpolitik-Forschung als auch in der Sozialpolitik selbst hat das Feld der frühkindlichen Bildung und Betreuung in den letzten zehn bis 15 Jahren stark an Bedeutung gewonnen. Diskutiert wird es dabei v.a. im Kontext der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie eines konstatierten neuen *social-investment*-Ansatzes vieler Wohlfahrtsstaaten. Die Politikwissenschaftlerin Kimberly Morgan beschreibt den ideellen Zusammenhang zwischen *social investment* und einer ausgebauten Kinderbetreuungsinfrastruktur wie folgt:

Work-family reconciliation policies are a lynchpin of the social investment approach. High-quality early childhood education and care (ECEC) programmes invest in both the cognitive development of young children and the labour market skills of their mothers by enabling them to participate in paid work. (Morgan 2012: 153).

Der *social-investment*-Ansatz, so Morgan, sei dabei durch drei verschiedene Dimensionen gekennzeichnet: Aktivierung von Frauenerwerbstätigkeit, Förderung von Geschlechtergleichstellung sowie Förderung kindlicher Entwicklung durch qualitativ hochwertige Betreuungsdienstleistungen (ibid.). Allerdings gäbe es wenige Länder, die durchgängig einen *social-investment*-Ansatz unter Einbezug aller drei Dimensionen verfolgten. Vielmehr zeige sich z.B. oft nur ein Fokus auf einer der drei Dimensionen und könnten außerdem Vorreiter- sowie Nachzügler-Länder im Hinblick auf die Umsetzung von *social investment* unterschieden werden.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Morgan (2012: 153) selbst ordnet hierbei Frankreich, Norwegen und Schweden als Vorreiter des Ansatzes ein, während sie für Deutschland, die Niederlande und das Vereinigte Königreich in jüngster Zeit einen Pfadwechsel in Richtung *social investment* konstatiert. In Österreich, Italien und Spanien hingegen sieht sie lediglich langsame Bewegungen in diese Richtung.

Diese Unterschiede im Verfolgen eines *social-investment*-Ansatzes sind nicht verwunderlich, unterscheiden sich doch die Traditionen und „Kinderbetreuungskulturen“ (Dörfler/Blum/Kaindl 2014) zwischen den europäischen Wohlfahrtsstaaten erheblich. Gleichzeitig wurden jedoch für eine Reihe von Ländern in den letzten Jahren weitreichende Kurswechsel und Reformtätigkeiten im Bereich der frühkindlichen Bildung und Betreuung identifiziert. So werden beispielsweise für Deutschland seit den 2000er Jahren weitreichende sozialpolitische Veränderungen konstatiert, wobei im Zuge eines *social-investment*-Fokus auch dem Betreuungsausbau eine gestiegene Bedeutung zugemessen werde (Evers et al. 2005). Neben den Reformen im Bereich der Elternzeit (Karenz) bildet der Ausbau der U3-Kindertagesbetreuung den zweiten wesentlichen Pfeiler einer umfassenden Strategie zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie und zur Steigerung der Müttererwerbstätigkeit. Dies wird mit weiteren familienpolitischen Zielsetzungen wie einer Steigerung der im internationalen Vergleich niedrigen Geburtenrate sowie einer Senkung des Kinderarmutsrisikos in Verbindung gebracht (Blum 2012). Und schließlich wurden im internationalen Vergleich (v.a. PISA-Studien) sowie in spezifischen Wirkungsstudien (für Deutschland z.B. Becker 2006; Seyda 2009) positive *Outcomes* einer frühen Förderung von Kindern in Betreuungseinrichtungen aufgezeigt. So wird der Ausbau der Kindertagesbetreuung nicht zuletzt auch als Instrument gesehen, um eine bessere Qualität und v.a. auch eine höhere Chancengerechtigkeit im Bildungssystem zu erreichen.

Auch vor diesem Hintergrund wird dem Bereich der auf lokaler Ebene bereitgestellten sozialen Dienstleistungen verstärkte Aufmerksamkeit in der Wohlfahrtsstaatsforschung gewidmet. Andreotti et al. (2012: 1925) definieren lokale Wohlfahrtssysteme als „dynamic arrangements in which the specific local socioeconomic and cultural conditions give rise to different mixes of formal and informal actors, public or not, involved in the provision of welfare resources“. Andreotti et al. (2012: 1925) argumentieren sogar, lokale Wohlfahrtsleistungen würden als effektiver, partizipativer (und somit demokratischer) wie auch nachhaltiger bewertet als Leistungen übergeordneter Ebenen. Ungeachtet dieser normativen Bewertungen lässt sich jedenfalls festhalten, dass die lokale Ebene in allen europäischen Wohlfahrtssystemen eine wichtige Rolle einnimmt, wenngleich in höchst unterschiedlichem Ausmaß. Bisherige Forschungsergebnisse deuten darauf hin, dass innovative und zielgerichtete Lösungen eher auf der lokalen Ebene entwickelt werden (Andreotti et al. 2012: 1935). Auf der anderen Seite bringt eine hohe Bedeutung der lokalen wohlfahrtsstaatlichen Ebene das Risiko territorialer Ungleichheiten mit sich.

Traditionell fokussierte die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung v.a. auf die finanziellen staatlichen Sozialleistungen.<sup>4</sup> Erst durch den Forschungsstrang zum „Wohlfahrtspluralismus“ bzw. „Wohlfahrtsmix“ (z.B. Evers/Olk 1996) wurde diese traditionelle Perspektive verstärkt auf die drei Wohlfahrtsproduzenten Staat, Markt und Familie ausgedehnt sowie um den vierten Typus des dritten bzw. intermediären Sektors ergänzt. Für den Bereich der frühkindlichen Bildung und Betreuung ist diese erweiterte Perspektive von hervorgehobener Bedeutung: In Ländern wie Österreich oder Deutschland wird Kinderbetreuung – wie auch andere soziale Dienste – eben nicht nur durch öffentliche Träger bereitgestellt, sondern v.a. auch durch freie Träger, die aber wiederum vielfach staatliche bzw. kommunale Zuwendungen erhalten (vgl. Evers 2004). Traditionell werden in beiden Ländern Betreuungsleistungen für unter Dreijährige v.a. durch die Familien selbst erbracht.

<sup>4</sup> Dies wird bereits durch den Begriff des *Wohlfahrtsstaates* zum Ausdruck gebracht, weshalb z.B. Schubert et al. (2008) dafür plädieren, anstelle dessen den Begriff *Wohlfahrtsystem* zu nutzen.

Zudem treten in jüngerer und jüngster Zeit verstärkt marktförmige Anbieter von Betreuungsleistungen in diese komplexe Betreuungslandschaft hinzu.

Um die *nationalen* Unterschiede zwischen diesen Wohlfahrtsmixen zu erklären, hat die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung eine Reihe theoretischer Ansätze entwickelt, von denen der bis heute prominenteste wohl Esping-Andersens (1990) „Drei-Welten-Typologie“ des Wohlfahrtskapitalismus sein dürfte. Esping-Andersen identifizierte drei idealtypische Wohlfahrtsregime: das liberale, das konservative sowie das sozialdemokratische. Das liberale Wohlfahrtsregime ist hiernach durch einen niedrigen Grad an De-Kommodifizierung<sup>5</sup>, Bedürftigkeitsprüfungen und ein Primat des Marktes bei der Wohlfahrtsbereitstellung gekennzeichnet. Das konservative Wohlfahrtsregime ist demgegenüber durch einen mittleren Grad an De-Kommodifizierung, einkommensabhängige und statusbewahrende Sozialversicherungssysteme sowie die Förderung traditioneller Familienstrukturen charakterisiert. Das sozialdemokratische Wohlfahrtsregime schließlich kennzeichnet sich durch einen hohen Grad an De-Kommodifizierung, universelle Sozialleistungen sowie einen Fokus auf Geschlechtergleichstellung. Mit diesen unterschiedlichen Wohlfahrtsregimen können auch die Unterschiede in den jeweiligen Kinderbetreuungspolitiken verbunden werden. So würden demnach – vereinfacht gesprochen – in Ländern des sozialdemokratischen Regimetyps Betreuungsdienstleistungen staatlich bereitgestellt, während in Ländern des konservativen Regimetyps die Sorgearbeit traditionell v.a. durch die Familie erbracht wird.<sup>6</sup> In Ländern des liberalen Regimetyps hingegen werden hiernach v.a. marktförmige Betreuungsangebote durch private Anbieter bereitgestellt. Während also die Länderunterschiede bei den Vereinbarkeits- und Betreuungspolitiken gut ergründet sind und verschiedene Erklärungsfaktoren für ihre historische Varianz (z.B. Religion) sowie die Varianz in den aktuellen Reformen (z.B. Parteiendifferenzthese, Policy-Lernen, etc.) zur Verfügung stehen, gibt es vergleichsweise wenige Studien, die sich mit der lokalen Varianz der Betreuungsangebote *innerhalb* eines Landes beschäftigen oder diese sogar zu erklären suchen.

## 2.2 Erklärungsfaktoren für lokale Varianz

Nicht nur in Bezug auf die Betreuungsangebote, sondern auch allgemein existieren in der kommunalwissenschaftlichen Forschung sehr wenige policy-analytische Studien, die sich mit der lokalen Varianz, also den Policy-Outputs beschäftigen (Schmidt 2012: 30). Im Folgenden werden zunächst die politischen (2.2.1) und daraufhin die strukturellen und gesellschaftlichen (2.2.2) Erklärungsfaktoren für lokale Varianz von Betreuungsangeboten ausgeführt, die in der Literatur beschrieben worden sind. Zwar geht es in der vorliegenden Studie nicht um die Erklärung der lokalen Varianz. Diese können aber Auskunft darüber geben, welche förderlichen und hemmenden Faktoren beim lokalen Betreuungsausbau zu erwarten sind.

<sup>5</sup> De-Kommodifizierung bezeichnet nach Esping-Andersen, inwiefern Individuen im Fall sozialer Risiken (z.B. Krankheit, Alter, Arbeitslosigkeit, Elternschaft) durch entsprechend zur Verfügung stehende Sozialleistungen unabhängig von Arbeitsmarkt sind.

<sup>6</sup> Dies markiert auch den Unterschied von der Betreuungs- zur Bildungspolitik, die in Deutschland oder Österreich traditionell tatsächlich zwei voneinander weitgehend losgelöste Bereiche darstellen, wobei der (halbtägige) Kindergarten ab dem dritten Lebensjahr eher als Bildungsinstitution gesehen wurde.

Dabei wird ein besonderer Fokus auf die deutschsprachige Literatur bzw. Studien zu Deutschland gelegt, da die Situation – sowohl in Hinblick auf die strukturellen Systemmerkmale, die Betreuungstraditionen sowie die aktuellen Reformen – am ehesten mit derjenigen Österreichs vergleichbar sind. Für Österreich selbst liegen nach Wissen der Autorin bislang noch keine entsprechenden Analysen vor.

### 2.2.1 Politische Erklärungsfaktoren

Hüsken (2011) führt die regional höchst unterschiedliche Betreuungssituation in den deutschen Kommunen insbesondere auf politische Erklärungsfaktoren zurück. Eine besondere Bedeutung misst sie dabei v.a. Fragen der *Steuerung* bei (vgl. Kapitel 2.3). Als wesentlich sieht sie dabei folgende Punkte: „Vielfalt von Trägern in der Leistungserbringung, die föderale Zuständigkeitsverteilung, der hohe Grad der Dezentralisierung und über lange Zeit nur wenig entwickelte verbindliche Standards und Regelungen“ (Hüsken 2011: 7).

Mit Blick auf die Betreuungssituation auf lokaler Ebene sind innerhalb des österreichischen Mehrebenensystems zumindest zwei Ebenen – nämlich die der Bundesländer sowie die der Gemeinden selbst – zu unterscheiden. Denn während die nationale Familienpolitik und deren Bedingungsfaktoren, wie sie im vorangegangenen Kapitel diskutiert wurde, für alle österreichischen Gemeinden den gleichen Rahmen setzt, sind hierbei in Bezug auf die neun Bundesländer durchaus Unterschiede zu erwarten, u.a. in Hinblick auf Höhe und Modi der Finanzierung oder auf ordnungspolitische Weichenstellungen (vgl. Riedel 2009: 19). So weisen etwa Evers und Riedel (2007: 76) für Deutschland darauf hin, dass bedingt durch die einheitlichen Vorgaben des bayerischen Kita-Gesetzes in München eine wesentlich uniformere Betreuungslandschaft aufzufinden ist als etwa in Frankfurt. Insgesamt trifft Bayern sehr viel detailliertere Regulierungen, während in Hessen viele Aushandlungen (z.B. in Bezug auf Personalschlüssel) der kommunalen Ebene überlassen werden (Evers/Riedel 2007: 78). Hierauf ist bei den Fallstudien zu achten.

Gleichzeitig kommt allerdings Hüsken (2011: 13) angesichts der deutlichen regionalen Unterschiede *innerhalb* der Bundesländer zu dem Schluss, dass offenbar „nicht so sehr die ländespolitischen Rahmenbedingungen für die Angebotsentwicklung maßgeblich sind, sondern Voraussetzungen und Entscheidungen auf der Jugendamtsebene eine größere Rolle spielen“. Diesen *lokalen* Determinanten widmet sich auch eine Schweizer Studie von Mosimann und Giger (2008). Die außerfamiliäre Kinderbetreuung in der Schweiz ist – wie auch in Österreich und Deutschland – stark föderalistisch organisiert und die Angebotsstrukturen weisen „große Unterschiede zwischen den Kantonen und Gemeinden“ auf (Mosimann/Giger 2008: 228). Mosimann und Giger (2008) konnten für die Schweiz in einer quantitativen Analyse zeigen<sup>7</sup>, dass „insbesondere eine Allianz zwischen Frauen<sup>8</sup> und linken Parteien zu einem

<sup>7</sup> Mosimann und Giger (2008) analysieren quantitativ die regionalen Disparitäten des Kinderbetreuungsangebots in der Schweiz, wobei sie einerseits politische Einflussfaktoren (z.B. Zusammensetzung der Exekutive) und andererseits gesellschaftliche Einflussfaktoren (z.B. Anteil alleinerziehender Eltern) als erklärende Variable heranziehen. Als Untersuchungsgegenstand wählten sie hierfür den Kanton Zürich, der als größter Schweizer Kanton mit 171 Gemeinden das gesamte Spektrum von ländlichen Kommunen bis hin zu urbanen Zentren abbildet (Mosimann/Giger 2008: 228).

<sup>8</sup> In Bezug auf politische Entscheidungen über sogenannte „Frauenthemen“ (*women's issues*) wird häufig der Frauenanteil in den entsprechenden Organisationen (z.B. im Parlament) als erklärende Variable herangezogen. Antolini (1984: 31) definiert diese wie folgt: „[T]opics of public interest that directly and immediately affect women more than men, including reproductive rights, child care, and



höheren Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung führt, während der Frauenanteil alleine noch keinen Effekt hat“ (Mosimann/Giger 2008: 237). Auch mit spezifischem Fokus auf die Determinanten der Kindergartengebühren in den 95 bevölkerungsreichsten deutschen Städten fanden Görres und Tepe (2013) einen Einfluss linker Mehrheiten (auf höhere Gebühren für mittlere/höhere Einkommensgruppen) sowie eines höheren Frauenanteils im Stadt-/Gemeinderat (auf niedrigere Gebühren für höhere Einkommensgruppen) auf.

Ein weiterer Erklärungsfaktor für die lokale Varianz des Betreuungsangebots ergibt sich aus der Parteiendifferenzthese, die auch schon in Kapitel 2.1 für den Wohlfahrtsstaatsvergleich diskutiert wurde. Demnach würde von Gemeinden mit starken sozialdemokratischen Parteien ein früherer und stärkerer Ausbau von Betreuungsangeboten erwartet als in solchen Gemeinden, in denen konservative Parteien dominieren. Dieser Zugang ist aber zumindest ergänzungsbedürftig, da auf nationalstaatlicher Ebene in den letzten Jahren immer wieder beobachtet wurde, wie genau kontraintuitiv „progressive“ familienpolitische Reformen gerade von konservativen Parteien (mit) vorangetrieben wurden, wie es z.B. in Deutschland mit Einführung des Elterngeldes und dem Betreuungsausbau unter Familienministerin Ursula von der Leyen der Fall war (vgl. Blum 2012). Vor diesem Hintergrund sind auch *Ideen* der politischen Akteure – „im Sinne kultureller Leitbilder und normativer Orientierungen bezüglich der Geschlechterrollen und des Verhältnisses von Staat und Familie“ (Henninger 2012: 5) – mit in den Blick zu nehmen, die sich auf der lokalen Ebene finden. Es wird also eine Rolle spielen, welche Deutungen und Lesarten sich in dem jeweiligen lokalen Setting herausgebildet haben. Ein Aspekt hierbei könnte sein, ob z.B. der Ausbau der Kindertagesbetreuung als probates Mittel im kommunalen Wettbewerb um Einwohner (v.a. junge, gebildete Familien) gesehen wird oder ob diese Lesart keine Rolle spielt. Von Interesse ist es auch, danach zu fragen, inwiefern sich bei den kommunalen Akteuren – wie z.T. auf nationaler Ebene beobachtet – neue Problemdeutungen durchsetzen konnten, wonach die frühe Förderung von Kindern in Betreuungseinrichtungen Bildungschancen erhöht und Teil einer vorausschauenden Sozialpolitik sein kann. Oder aber, inwiefern auch Vorbehalte gegenüber einer frühen außerhäuslichen Betreuung von Kleinkindern fortbestehen.

### 2.2.2 Strukturelle und gesellschaftliche Erklärungsfaktoren

Auch die Annahmen der sogenannten „sozioökonomischen Schule“ der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung können auf die lokale Ebene übertragen werden: Demnach wäre ein Ausbau der Kindertagesbetreuung v.a. dort zu erwarten, wo dies aufgrund struktureller gesellschaftlicher Gegebenheiten erforderlich ist (z.B. aufgrund eines hohen Anteils alleinerziehender Eltern oder aufgrund einer hohen Frauenerwerbsquote).

Fendrich und Pothmann (2006) konnten zeigen, dass die Inanspruchnahme von Kinderbetreuung für unter Dreijährige positiv mit der Bevölkerungsdichte korreliert (zitiert nach Hüskens 2011). Auch bei Hüskens (2011) zeigte sich dieser hohe Einfluss des Urbanisierungsgrads, auch unter Kontrolle auf alle anderen Faktoren: Sie untersuchte in einer quantitativen Analyse den Zusammenhang zwischen sozialstrukturellen Merkmalen von Regionen einerseits und Inanspruchnahme von Kinderbetreuung bzw. Betreuungswünschen von Eltern an-

---

family policy“. Bisherige Studien sind zu unterschiedlichen Ergebnissen über die Relevanz dieses Erklärungsfaktors gelangt. Einige Studien konnten jedoch zeigen, dass Länder mit einem höheren Frauenanteil in der Politik signifikant bessere Vereinbarkeitspolitiken aufweisen (z.B. Ferrarini 2006; Bonoli/Reber 2010; Thoenen 2010).

dererseits. Hüsken gelangte zu dem Ergebnis, dass in Westdeutschland v.a. drei Einflussgrößen eine gut ausgebaute Kinderbetreuung begünstigen, nämlich eine hohe weibliche Erwerbsquote, eine niedrige Arbeitslosigkeit und wirtschaftlicher Wohlstand.<sup>9</sup> Diese Kennwerte erklärten allerdings interessanterweise *nicht* in derselben Weise die Varianz in den ostdeutschen Kreisen. Dort zeigen nur zwei Kennwerte einen eigenständigen und signifikanten Einfluss auf die Betreuungsquoten in den Kreisen, nämlich liegen diese höher bei einem hohen Anteil weiblicher Erwerbstätiger sowie im ländlichen Umland gegenüber dem ländlichen Raum (Hüsken 2011: 18).<sup>10</sup>

Auch bei der bereits oben erwähnten Studie von Mosimann und Giger (2008) wurde der Einfluss zweier gesellschaftlicher Einflussgrößen (Anteil unkonventioneller Familienformen, Einstellungen zum Familienbild) auf die lokale Varianz des Betreuungsangebots in der Schweiz untersucht. Dabei konnte gezeigt werden, dass es umso mehr Kinderbetreuungsplätze in einer Gemeinde des Kantons Zürich gab, desto „mehr Haushalte mit alleinerziehenden Eltern eine Gemeinde aufweist und je mehr Frauen zu 100% erwerbstätig sind“ (Mosimann/Giger 2008: 237).<sup>11</sup> Mosimann und Giger (2008: 240) weisen zudem darauf hin, dass bei der lokalen Varianz des Betreuungsangebots in der Schweiz ein „Zentrumseffekt“ aufzufinden sei: Nicht nur urbane, sondern auch einwohnerstarke ländliche Gemeinden könnten hierbei als „Zentren“ gelten und aufgrund eines hohen Arbeitsplatzangebots sowie guter Infrastrukturangebote einen signifikanten Einfluss des Pendleranteils auf die Betreuungsplätze aufweisen. Als weiterer zentraler Einflussfaktor erwies sich bei der Analyse durch Mosimann und Giger die finanzielle Situation der Gemeinden (2008: 241): „Wohlhabende Orte stellen erheblich mehr Mittel für außerfamiliäre Betreuungsinfrastruktur bereit als diejenigen mit geringer Finanzkraft.“

Evers und Riedel (2007: 70) weisen überdies auf die förderliche Rolle hin, die Eltern für die Angebotsexpansion und Angebotsdifferenzierung im Kindergartenbereich Ende der 1980er Jahre eingenommen haben. Diese Bedeutung der Elterninteressen habe sich bei Fallstudien zu Frankfurt und München gezeigt, so etwa durch die Gründung selbstorganisierter Einrichtungen, aber auch durch eine kollektiv und öffentlich wahrgenommene Rolle als Nachfrager von Einrichtungen (z.B. durch Unterschriftenaktionen).

Hinzu kommen verschiedene Hemmnisse für den Betreuungsausbau, die bislang in der Literatur identifiziert wurden, und deren regional unterschiedliche Intensität oder auch der unterschiedliche Umgang mit ihnen ebenfalls regionale Varianz mit erklären könnte. So sieht beispielsweise Gerlach (2013: 21) das Fehlen an Fachpersonal und die finanzielle Verantwortung der Kommunen für dessen Bezahlung als einen wesentlichen Grund für den schleppenden Betreuungsausbau an. Im April 2011 legte das deutsche Familienministerium ein Zehn-Punkte-Programm<sup>12</sup> zum Ausbau der Kindertagesbetreuung vor, anhand dessen bereits einige Haupthemmnisse für die Schaffung zusätzlicher Plätze ersichtlich werden. Ins Auge gefasst wurden hierbei die folgenden zehn Punkte: Festanstellung von Tagespflegepersonen; Stärkung der Kindertagespflege; Gewinnung von Fachpersonal; Ausbau betrieblicher Kinderbetreuung; Ausschöpfung von Betreuungs-Potentialen; Qualitätscheck; Zinsgünstige

<sup>9</sup> Keinen eigenständigen Einfluss auf die Betreuungsquote wiesen die Fertilität sowie der Ausländeranteil eines Kreises auf (Hüsken 2011: 16).

<sup>10</sup> Dies kann jedoch laut Hüsken auf die hohe Betreuungsquote Sachsen-Anhalts (mit) bedingt sein, das zu weiten Teilen als „ländliches Umland“ kategorisiert ist (Hüsken 2011: 18).

<sup>11</sup> Signifikante Kontrollvariablen waren die „Einwohnerzahl“ und der „Pendleranteil“.

<sup>12</sup> <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/kinder-und-jugend,did=186656.html> (10.12.2013)

KfW-Kredite<sup>13</sup>; Ausschöpfung finanzieller Spielräume; Qualitätsgesetz; internationale Zusammenarbeit. Allerdings sind nur Teilaspekte dieser deutschen Situation auf den österreichischen Fall übertragbar, da sich die gewählten Strategien bereits auf Bundesebene (z.B. in Hinblick auf Tageseltern) deutlich unterscheiden.

## 2.3 Governance

### 2.3.1 Begriffsklärungen

Vor dem Hintergrund der oben skizzierten komplexen Akteurskonstellationen kommt der Steuerung und Regulierung der neuen Herausforderung „Betreuungsausbau“ eine hervorgehobene Bedeutung zu. Zudem hat sich in den letzten beiden Abschnitten gezeigt, dass auch andere Einflussfaktoren – z.B. die politische „Färbung“ der jeweiligen Gemeinde oder Stadt-Land-Unterschiede – sich keineswegs determinierend für die aufzufindende Ausbaudynamik darstellen, sondern vielmehr den konkreten Konstellationen vor Ort eine hohe Prägekraft zukommt. So hebt auch Evers hervor, dass sich der (Wohlfahrts-)Mix nicht nur auf die Kombination der unterschiedlichen Wohlfahrtsproduzenten beziehe, sondern auch auf die entsprechenden Steuerungsaspekte:

Ein Mix verschiedener Elemente lässt sich aber auch in Hinblick auf das Regieren und Planen oder, wie man heute sagt, die „governance“ und „Steuerung“ feststellen: Bei Angeboten im Bereich der Altenpflege spielen z.B. gleichzeitig Staat („Erlass von Rahmenbestimmungen“), Markt (Anbieterwettbewerb), freie Träger (eigene Entscheidungen und Partizipation am Steuerungssystem, etwa im Rahmen einer „Pflegekonferenz“), aber last not least auch die Betroffenen und ihre Familie eine Rolle (als „eigensinnige“ Akteure, die unterschiedliche Pflegearrangements entwickeln). (Evers 2004: 3)

Diese Überlegungen lassen sich analog auch auf den Bereich der Kinderbetreuung übertragen. Gemein ist den verschiedenen Ansätzen und Studien der Governance-Forschung (von frz. *gouverner*: regieren, steuern, verwalten) ein gemeinsames Interesse an den Beziehungen zwischen staatlicher Intervention und gesellschaftlicher Autonomie (Treib et al. 2007: 5). Dem „klassischen“ *Government* (als mehr oder weniger „autonomen“ Regierungshandeln) wird gewissermaßen das – regelmäßig als unscharf kritisierte (vgl. Benz et al. 2007: 15) – Konzept der Governance entgegengesetzt. Der Begriff fokussiert demgegenüber stärker auf das Zusammenwirken verschiedener staatlicher und nicht-staatlicher Akteure in Netzwerken (vgl. Benz 2004) und steht für alle „Formen und Mechanismen der Koordinierung zwischen mehr oder weniger autonomen Akteuren, deren Handlungen interdependent sind, sich also wechselseitig beeinträchtigen oder unterstützen können“ (Benz et al. 2007: 9).

Treib et al. (2007) ordnen die verschiedenen Stränge der politikwissenschaftlichen Governance-Debatten unter Rückgriff auf die drei Dimensionen von Politik. Während in der deutschen Sprache für die vieldimensionalen Erscheinungsformen nur ein einziger Begriff der „Politik“ existiert, unterscheidet die englische Sprache zwischen Policy, Politics und Polity (vgl. Blum/Schubert 2011: 14). Während dabei unter Policy die konkreten Inhalte der Politik, materiell-inhaltliche Fragen, Gesetze und Maßnahmen gefasst werden, bezeichnet Politics

<sup>13</sup> Für den Betreuungsausbau wurden Kredite der „Kreditanstalt für Wiederaufbau“ in Höhe von insgesamt 350 Millionen Euro bereitgestellt, da viele Gemeinden und Träger Probleme haben, „die für Ausbau und Betrieb einer bedarfsgerechten örtlichen Kinderbetreuung notwendigen Ausgaben zu stemmen“ (<http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/kinder-und-jugend,did=186656.html>).



die Dimension der politischen Prozesse, gekennzeichnet z.B. durch Interessen, Konflikte und Aushandlungen. Polity schließlich bezeichnet die strukturelle-institutionelle Dimension von Politik, ihre Ordnungen und Verfahrensregeln. Wie Treib et al. (2007: 3-4) ausführen, beziehen sich Governance-Aspekte auf alle drei Dimensionen von Politik: So umfasse Governance auf der Politics-Dimension z.B. Fragen nach Akteurskonstellationen und Machtbeziehungen; auf der Polity-Dimension Fragen nach handlungsleitenden Regelsystemen (z.B. Macht, Hierarchie); und auf der Policy-Dimension Fragen nach den gewählten politischen Steuerungsformen und -instrumenten. Für die Policy-Dimension schlagen Treib et al. (2007) folgende Typologie von vier verschiedenen Governance-Modi vor, die sie zwischen rigider bzw. flexibler Implementierung einerseits sowie bindenden bzw. nicht-bindenden rechtlichen Instrumenten andererseits verorten.

**Tabelle 1 Governance-Modi auf der Policy-Dimension**

		Rechtliches Instrument	
		<i>bindend</i>	<i>nicht-bindend</i>
Implementierung	<i>rigide</i>	Zwang	„Targeting“
	<i>flexibel</i>	Rahmengesetzgebung	Voluntarismus

Quelle: Treib et al. 2007: 14 (eigene Übersetzung)

Diese Konzepte können in den Fallstudien mit genutzt werden, um die seitens der kommunalen Entscheider in österreichischen Gemeinden genutzten Governance-Modi zu untersuchen: So kann etwa danach gefragt werden, ob sie bezüglich der Implementierung rigide Vorgaben treffen, die ggf. unter Androhung von Sanktionen kontrolliert werden, oder ob sie durch Rahmenvorgaben eher auf Flexibilität bei den implementierenden Akteuren setzen.

Speziell mit Blick auf den Betreuungssektor bezeichnen Evers und Riedel (2007: 89) Governance als „die Abstimmungsprozesse und Dialoge, die diese Akteure und Steuerungselemente zusammenhalten und zueinander kommunikativ vermitteln – ein politischer Prozess, der mehr als allein das staatliche oder kommunale Handeln umfasst“. Die Definition konzentriert sich primär auf die Politics-Dimension von Governance; sie fokussiert v.a. auf den Einbezug verschiedener staatlicher und nicht-staatlicher Akteure und die Prozesse ihres Zusammenagierens.

Gerade in föderalistisch organisierten Systemen wie Österreich sind Governance-Fragen stets in einem Mehrebenen-Kontext zu betrachten. 1) Einerseits ist also nach den Governance-Modi zwischen den verschiedenen vertikalen Ebenen zu fragen, also auf Grundlage der relevanten Literatur: Welche Erkenntnisse bestehen hinsichtlich der Mehrebenen-Governance und einer sinnvollen Balance zwischen hierarchischer Entscheidungsfindung einerseits und Prinzipien der Dezentralisierung andererseits (Evers et al. 2005: 196)? Und empirisch für den jeweiligen Untersuchungsgegenstand: Welche zentralisierenden und dezentralisierenden Elemente und Trends sind beispielsweise im österreichischen Kinderbetreuungssystem zu verzeichnen und wie wirken sie in diesem konkreten Fall? 2) Andererseits kann aber auch primär nach horizontalen Governance-Modi unter Einbezug der verschiedenen Akteure für *eine* der föderalen Ebenen gefragt werden. Der Fokus der vorliegenden Studie liegt auf eben dieser horizontalen Governance des Betreuungsaubaus auf lokaler Ebene; Aspekte der vertikalen Governance zwischen der Bundes-, Landes- und Gemeindeebene werden ergänzend hinzugenommen.

### 2.3.2 Vertikale Governance im Mehrebenensystem

Die Governance-Konfigurationen im Bereich der Familienpolitik und des Betreuungssystems im Speziellen unterscheiden sich zwischen den europäischen Wohlfahrtssystemen erheblich. So sind etwa die skandinavischen Wohlfahrtssysteme durch einen hohen Zentralisierungsgrad in Bezug auf die Kinderbetreuung gekennzeichnet (vgl. Dörfler/Blum/Kaindl 2014). Demgegenüber spiegeln sich in den sogenannten konservativen Wohlfahrtssystemen wie Österreich und Deutschland die Gestaltungsprinzipien der „Subsidiarität“ und des „Korporatismus“ auch im Betreuungsbereich wider (Evers et al. 2005: 196).

In ihrer vergleichenden Analyse der Ausbaudynamiken in Deutschland und England führten Evers et al. (2005) das geringere Ausmaß in Deutschland auf die unterschiedlichen Governance-Modi zurück, wobei der hohe Dezentralisierungsgrad hemmend wirke:

In Germany, the combination of a predominantly publicly funded system and the de facto exclusion of for-profit providers, together with a long-standing tradition of policy making at the local level, has made it much more difficult to achieve rapid change and meet the goals of the federal government. (Evers et al. 2005: 202)

In England hingegen sei aufgrund der zentralisierten Gesetzgebungskompetenz zügig eine nationale Betreuungsstrategie entwickelt worden und gelinge auch die Implementierung auf lokaler Ebene einfacher und einheitlicher. Gleichzeitig ist in den letzten Jahren v.a. in Deutschland ein deutlicher Trend in Richtung Zentralisierung feststellbar. Dies gilt v.a. für das Kinderförderungsgesetz<sup>14</sup> (2008), das interessanterweise erst *nach* der Föderalismusreform und damit zu einem Zeitpunkt verabschiedet wurde, zu dem die Kompetenzen der Bundesländer im Betreuungsbereich gerade *gestärkt* worden waren. Für Österreich kann ein ähnlicher Trend, wenngleich in schwächerer Form, konstatiert werden (vgl. Kapitel 3.4). Da der Dezentralisierungsgrad im Kinderbetreuungsbereich in Österreich jedoch nach wie vor vergleichsweise hoch liegt, ist die Bedeutung der *lokalen* Governance besonders ausgeprägt. Evers et al. (2005: 203) heben dies auch für Deutschland hervor, wenn sie bezüglich der Bundesförderung durch das Tagesbetreuungsausbaugesetz<sup>15</sup> (2005) konstatieren: „In Germany, the development of child care is largely a matter for local stakeholders, thus the overwhelmingly public funding may support very different kinds of initiatives.“ Die empirisch feststellbare lokale Vielfalt in der Umsetzung des Bund-Länder-Programms zum Betreuungsausbau entspricht also der auch theoretisch zu erwartenden Situation.

<sup>14</sup> Mit dem Kinderförderungsgesetz wurde 2008 das Bund-Länder-Programm zum Betreuungsausbau beschlossen. Es sah vor, bis 2013 Betreuungsplätze für durchschnittlich 35 Prozent der unter Dreijährigen bereitzustellen; ab September 2013 führte es den entsprechenden Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ab dem vollendeten ersten Lebensjahr ein.

<sup>15</sup> Das Tagesbetreuungsausbaugesetz (2005) wurde 2005 von der rot-grünen Bundesregierung verabschiedet. Es konkretisierte den Begriff des vorzuhaltenden „bedarfsgerechten Angebots“ (v.a. Plätze bei Erwerbstätigkeit/Weiterbildung der Erziehungsberechtigten vorzuhalten) und sah einen Bundeszuschuss an die zuständigen Länder und Kommunen vor, der allerdings nicht direkt zur Verfügung gestellt wurde, sondern an die erwartete Entlastung der Kommunen durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe geknüpft wurde (Blum 2012: 77).

### 2.3.3 Horizontale Governance auf lokaler Ebene

Bei der Erbringung sozialer Dienstleistungen spielen die unterschiedlichen Wohlfahrtsproduzenten und ihre entsprechenden Steuerungsmodi zusammen (vgl. Abbildung 1). Es handelt sich also um einen Bereich gemischter Steuerungssysteme, indem z.B. der Staat hierarchisch bestimmte Finanzierungsregeln oder Qualitätsrichtlinien für die Kinderbetreuung vorgibt, bestimmte Einrichtungen marktförmig um Fördermittel konkurrieren, oder durch Elterninitiativen selbstorganisatorisch neue Angebote geschaffen werden (Evers/Riedel 2007: 65). Speziell in diesem Bereich, wo also verschiedene Steuerungsmechanismen ineinandergreifen, ist es wichtig, „dass diese multiplen Mechanismen durch politische Abstimmung und Verständigung integriert, auf Ziele orientiert und miteinander ausbalanciert werden“ (ibid.). Auf lokaler Ebene gilt es dann, Steuerungsformen zu finden, welche die „unterschiedlichen Motivationen und Handlungslogiken“ der verschiedenen Akteure bzw. „Stakeholder“ des Sektors aufgreifen (Riedel 2009: 26).

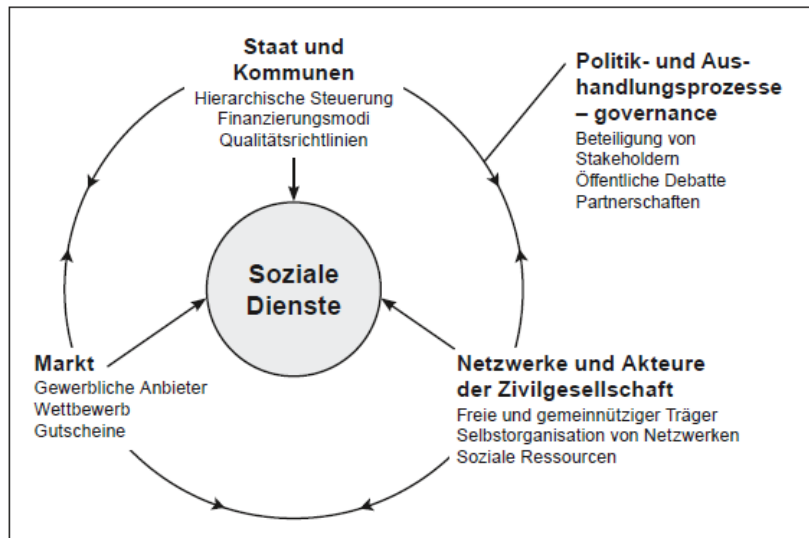
Die von Hüsken (2011) durchgeführte Studie zeigt eine regional enorm variierende Rolle der Kindertagespflege bei der Betreuung für unter Dreijährige auf. Eine besonders hohe Bedeutung kommt Tageseltern in Regionen der westdeutschen Bundesländer Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Hessen zu.<sup>16</sup> Diese hohe Bedeutung zeigt sich also v.a. im Norden und speziell im Nordosten Deutschlands (neben Schleswig-Holstein auch Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg), wo die Kindertagespflege „hochprofessionalisiert auftritt und das ausgebaute Netz an Kindertageseinrichtungen ergänzt“ (Hüsken 2011: 20). Gleichzeitig zeigt Hüsken auf, dass sich kein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Bedeutung der Kindertagespflege mit dem urbanen bzw. ländlichen Raum oder mit dem Ausbaustand der institutionellen Kinderbetreuung vor Ort auffinden lässt. Daher kann zumindest für Deutschland davon ausgegangen werden, dass auch die Bedeutung der Kindertagespflege stark mit den jeweiligen Ausbaustrategien und Governance-Strukturen vor Ort in Verbindung steht.

Auch Dimmel (2012: 144) betont für Österreich, vor dem Hintergrund wachsender finanzieller Belastungen der Gemeinden bestehe ihre Aufgabe „in einer Vernetzung bestehender öffentlicher und privater Einrichtungen der sozialen Daseinsvorsorge zu einem ‚Wohlfahrtsmix‘“: Also zum einen Leistungen selbst zu erbringen, zum anderen Leistungen zu finanzieren und dabei „Monitoring, Controlling sowie die Ausübung der Fachaufsicht über betraute freie Wohlfahrtsträger“ (Dimmel 2012: 145) zu übernehmen. Eine reine Aufsicht und Kontrolle reicht dafür jedoch nach bisherigen Forschungserkenntnissen eben nicht aus. Vielmehr haben politikwissenschaftliche Studien zur lokalen Kinderbetreuung (z.B. Riedel 2009) die Bedeutung von *Steuerungsaspekten* hervor. In Anbetracht der vielfältigen und differenzierten Akteurslandschaft im Bereich der Kinderbetreuung – z.B. einschließlich kommunaler Entscheider, gewerblicher Anbieter oder Elterninitiativen – hänge die *Entwicklung* des Feldes v.a. auch von „der Qualität alltäglicher Dialoge ab, davon, wie man mit diesen so verschiedenen Akteuren und potentiell Interessierten pfleglich umgeht, und auf welche Weise man sie einbindet“ (Evers/Riedel 2007: 73). Dies gilt insbesondere dann, wenn – wie beim Betreuungsausbau für unter Dreijährige – das Handlungsfeld insgesamt und speziell die Akteursbeziehungen noch in Entwicklung begriffen sind. Insofern kann es einen wesentlichen Unterschied machen, ob von den kommunalen Entscheidern in einer Kommune die Netzwerkarbeit und der Dialog mit anderen Akteuren nur als „Nebeneffekt“ oder als Kernaufgabe

<sup>16</sup> In Sachsen-Anhalt, Thüringen, Rheinland-Pfalz oder dem Saarland hingegen spielt die Kindertagespflege in der Angebotsstruktur eine verschwindend geringe Rolle (Hüsken 2011: 20).

der eigenen Arbeit gesehen wird (ibid.: 83). Vor diesem Hintergrund entwickelten Evers und Riedel das in Abbildung 1 dargestellte Schaubild, das die gemischten Steuerungssysteme und Governance-Aspekte bei der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen in Bezug zueinander setzt.

**Abbildung 1 Gemischte Steuerungssysteme und Governance sozialer Dienste**



Quelle: Evers/Riedel 2007: 64

Aus dieser Forschungsperspektive heraus führte Riedel (2009) explorative Fallstudien zu drei deutschen Großstädten<sup>17</sup> und einem Landkreis durch, die zu dem Zeitpunkt einen vergleichsweise dynamischen Betreuungsausbau für unter Dreijährige aufwiesen. Sie ging dabei der Frage nach, „mit welchen Konzepten und Maßnahmen der Angebotsausbau auf der lokalen Ebene angegangen wird“ (Riedel 2009: 11). Besondere Beachtung fanden dabei Formen und Traditionen der Angebotsgestaltung, Aspekte der Koordination und Steuerung sowie der Akteurskonstellationen. Untersuchungsleitend war dabei die Hypothese, dass nicht nur vorhandene finanzielle Mittel, sondern „auch die Kultur lokaler Governance eine Ressource für den Betreuungsausbau darstellt, die bislang zu selten in den Blick genommen wird“ (ibid.). Auch Evers et al. (o.J.: 24) heben die Bedeutung guter lokaler Governance-Beziehungen im Kontext des Betreuungsaubaus hervor: Vielversprechend seien hierbei v.a. neue Formen der Kooperation, z.B. Public-Private-Partnerships, die über die institutionalisierten Routinen der Kinder- und Jugendämter hinausgingen. Dies sei umso mehr der Fall, als dass letztere häufig nicht mehr den heute real aufzufindenden Pluralismus der Trägerlandschaft in der Kinderbetreuung abbildeten. Vor diesem Hintergrund ist also auch danach zu fragen, wer in lokalen Governance-Einrichtungen eingebunden bzw. repräsentiert ist (und wer nicht).<sup>18</sup> Funktion der Gemeinden sei hierbei die eines Reform-Mediators, z.B. durch die Bereitstellung rechtlichen Wissens für neue Anbieter (Evers et al. o.J.).

<sup>17</sup> Untersucht wurden München, Heidelberg, Frankfurt sowie der Ortenaukreis.

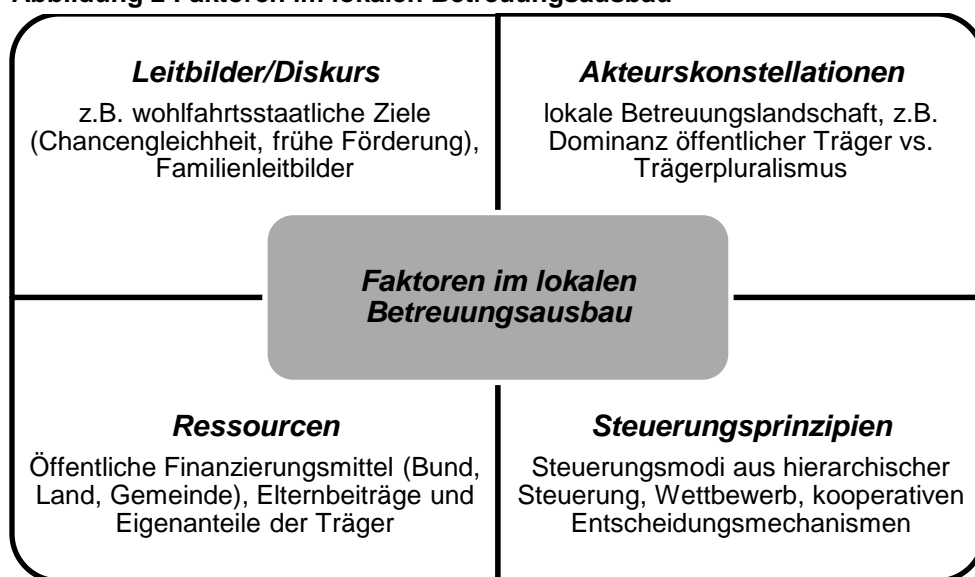
<sup>18</sup> So konstatieren Evers et al. (o.J.: 25), dass bestimmte benachteiligte Klientel wie z.B. alleinerziehende Eltern, Arbeitslose oder Immigranten darin unterrepräsentiert seien. Vor diesem Hintergrund ist im Übrigen auch der Hinweis von Andreotti et al. (2012), dass die lokale Wohlfahrtsbereitstellung als partizipativer und damit demokratischer gelte, kritisch zu sehen.

Evers und Riedel (2007: 81) fanden z.B. in ihren Fallstudien zu Frankfurt und München die Tendenz auf, substantielle Diskussionen und Abstimmungen nicht im formalen Gremium des Kinder- und Jugendhilfeausschusses zu führen, sondern auf „vorgelagerte, weniger formalisierte Untergruppen, Fachausschüsse, inhaltlich definierte Arbeits- oder Projektgruppen und Netzwerke zu verlagern“. Beispielsweise gelang es so in Frankfurt, gemeinsam neue Finanzierungsregelungen zu entwickeln und sich gegenseitig zu Kostentransparenz zu verpflichten (ibid.). In München hingegen sei die Betreuungslandschaft tendenziell „durch eine Abschottung der einzelnen Trägerbereiche gegeneinander charakterisiert“ und sei es Stadt und freien Trägern nicht gelungen, sich gemeinsam auf eine Ausbaustrategie zu einigen (ibid.: 86). In Frankfurt seien die Marktbedingungen für alle Träger gleich und böten für die Eltern „echte Wahlmöglichkeiten“, während dies in München durch die unterschiedlichen Gebührenordnungen nicht der Fall sei (ibid.: 87).

## 2.4 Analyserahmen

Fasst man die Ergebnisse der vorherigen Kapitel kurz zusammen, so ergibt sich ein komplexes Bild dessen, welchen Aspekten u.a. Beachtung geschenkt werden sollte, wenn die Herausforderungen des Betreuungsaubaus sowie die dabei wirksam werdenden hemmenden und fördernden Faktoren auf der lokalen Ebene betrachtet werden. Der Kinderbetreuungssektor im österreichischen Wohlfahrtssystem kann als Paradebeispiel für einen komplexen Wohlfahrtsmix gelten (vgl. für Deutschland Riedel 2009: 20) – als soziale Dienstleistung, die z.T. von öffentlichen Trägern, z.T. von zivilgesellschaftlichen, konfessionellen oder anderen privaten Trägern erbracht wird. Zudem ist der Bereich durch die hohe Kompetenz der Länder in der Gesetzgebung und der Kommunen in der tatsächlichen Implementierung gekennzeichnet, sodass sich die tatsächlichen Wohlfahrtsmixe und Governance-Konfigurationen sowohl zwischen den Bundesländern als auch wiederum zwischen den Städten und Gemeinden stark unterscheiden.

**Abbildung 2 Faktoren im lokalen Betreuungsausbau**



Quelle: Riedel 2009: 22, eigene Darstellung/Ergänzungen

Von besonderer Bedeutung im Ausbaukontext sind, wie Riedel (2009: 22) herausarbeitet, v.a. vier Bereiche, die sich lokal wesentlich unterscheiden können. Dies sind erstens die maßgeblichen *Leitbilder* und Diskurse, an denen sich lokale Ausbauprozesse orientieren; zweitens die jeweiligen *Akteurskonstellationen* (wie auch die Offenheit lokaler Systeme, neue Anbieter zu integrieren); drittens die vorhandenen *Ressourcen* und Finanzierungsmodi; sowie viertens die lokal gewählten *Steuerungsprinzipien* (z.B. hierarchische Steuerung, Wettbewerb, Kooperation). In der obigen Abbildung sind diese vier Bereiche, an denen sich die vorliegende Untersuchung orientiert, zusammengefasst. Wie gezeigt wurde, sind diese Aspekte stets mit Governance-Fragen zwischen den verschiedenen Wohlfahrtsproduzenten (Staat und Kommunen; Wohlfahrtsverbände; Markt und privatgewerbliche Anbieter; Familien und Netzwerke) zu verbinden. Nach Riedel (2009: 27) umfasst dies auf der Governance-Ebene u.a. folgende Aspekte:

- Zieldebatte,
- Ressourceneinsatz,
- Beteiligung,
- Koordination,
- Abstimmung,

während auf der staatlichen/kommunalen Ebene Fragen der Planung, Regulierung und Finanzierungsmodi zu beachten seien. Auf Grundlage dieser Dimensionen – sowie weiterer empirischer Aspekte (vgl. Kapitel 4 und 5) – wurde der Interviewleitfaden entwickelt. Gleichzeitig blieb die Analyse jedoch, dem Charakter explorativer Fallstudien entsprechend, auch offen für weitere in der Praxis relevante Aspekte und Faktoren. Dieses methodische Vorgehen wird im folgenden Kapitel detailliert beschrieben.

### 3 Daten und Methodik

#### 3.1 Explorative Fallstudien

Während, wie im vorherigen Kapitel diskutiert, die frühkindliche Bildung und Betreuung innerhalb der Sozialpolitikforschung stark an Bedeutung gewonnen hat, stehen dabei in der Regel nationale Traditionen und Reformpfade im Vordergrund und gibt es bislang sehr wenige Studien, die sich den regionalen und lokalen Entwicklungen zuwenden. Für Österreich liegen unseres Wissens bislang keine politikwissenschaftlichen Studien zur Kinderbetreuung auf der lokalen Ebene vor. Für die vorliegende Studie bietet sich daher ein exploratives Vorgehen an. Nach Muno (2009: 114) können drei Möglichkeiten der vergleichenden Analyse unterschieden werden, nämlich: (1) Einzelfallstudien<sup>19</sup>, (2) qualitative Analysen (wenige Fälle), (3) quantitative Analysen (viele Fälle). Als ein „Fall“ ist in unserem Kontext eine Stadt bzw. eine Gemeinde zu verstehen. Üblicherweise wird bei der vergleichenden Fallanalyse eine kleine Anzahl von Fällen detailliert untersucht und verglichen; in der Regel werden hierfür zwei Fälle ausgewählt (Rohlfing 2009: 134). Da die vorliegende Studie jedoch explorativ und noch nicht im engeren Sinne hypothesengenerierend angelegt ist, wurde eine mittlere

<sup>19</sup> Zwar ist z.T. umstritten, inwiefern Einzelfallanalysen der vergleichenden Methode zuzurechnen sind. Muno (2009: 116) argumentiert jedoch, dass sie z.B. über ihre theoretische Anbindung durchaus von komparatistischem Wert sein können.



Fallzahl gefällt, indem sechs Städte und Gemeinden untersucht werden. Hier ist beispielsweise eine Anschlussuntersuchung denkbar, in der tiefergehende Fallstudien in zwei oder drei Gemeinden zur Theoriebildung durchgeführt werden könnten.<sup>20</sup> Je nach Forschungsinteresse kann es sinnvoll sein, z.B. möglichst ähnliche, verschiedene, extreme oder auch typische Fälle für die Fallstudien auszuwählen. Bei der vergleichbaren Studie für Deutschland etwa wählte Riedel (2009: 18) – in Hinblick auf den Output – ähnliche Fälle aus, nämlich solche Städte, die alle „vergleichsweise gute Fortschritte beim Angebotsausbau und ein (zumindest regional) überdurchschnittlich hohes Ausbauniveau aufweisen“. Demgegenüber sollen in der vorliegenden Studie Fälle mit einem möglichst *unterschiedlichen* Output ausgewählt und verglichen werden, d.h. Gemeinden mit hohem und niedrigem Ausbaustand sowie mit hoher bzw. niedriger Ausbaudynamik (s.u.).

### 3.2 Fallauswahl

Wie bereits ausgeführt wurde, stellen sich die Rechtslage sowie auch die reale Betreuungssituation nicht nur auf Gemeindeebene, sondern auch zwischen den österreichischen Bundesländern höchst unterschiedlich dar. Es erscheint daher sinnvoll, gezielt Gemeinden aus verschiedenen Bundesländern auszuwählen, um auch Auswirkungen der jeweiligen Praxis im Bundesland identifizieren zu können. Gleichzeitig sollten dabei pro Land zwei Gemeinden untersucht werden, um plausibilisieren zu können, ob bestimmte Varianzen auf der Gemeindeebene tatsächlich durch die strukturellen Rahmenbedingungen des Bundeslands beeinflusst sind. Aus methodischen wie auch aus forschungspragmatischen Gründen sollte die maximale Zahl der Fälle nicht mehr als sechs Gemeinden betragen.

Vor diesem Hintergrund werden in der vorliegenden Studie je zwei Gemeinden aus insgesamt drei Bundesländern in explorativen Fallstudien untersucht.

Bezüglich der aufzunehmenden Bundesländer fiel die Wahl auf das Burgenland, Tirol und Oberösterreich. Das Burgenland ist insofern interessant, als es – gemeinsam mit Wien<sup>21</sup> – die mit Abstand höchsten Betreuungsquoten für unter Dreijährige aufweist. Außerdem ist mit dem Burgenland eines der Länder vertreten, in dem die Kindergärten für Zweieinhalbjährige geöffnet wurden. Zudem fällt im Bundesländervergleich die Dominanz öffentlicher Einrichtungen im Burgenland auf. Mit Tirol ist umgekehrt eines der westlichen Bundesländer in die Analyse einbezogen, in dem Vereine und Kirchen als Träger von Betreuungseinrichtungen eine besonders wichtige Rolle spielen. Oberösterreich ist als Bundesland u.a. deshalb interessant, weil es zusammen mit der Steiermark das „Schlusslicht“ bei den Betreuungsquoten für unter Dreijährige bildet – wenngleich auch hier seit 2007/08 deutliche Steigerungen zu verzeichnen sind (von 6% auf 12,8%)<sup>22</sup>. In Hinblick auf die Trägerschaft findet sich hier eine Balance zwischen öffentlichen und privaten Trägern.

<sup>20</sup> In einer solchen Studie wäre dann eine tiefergehende qualitative Fallanalyse – z.B. inklusive Prozessanalysen und vertiefter Dokumentenanalyse – durchführbar und könnten damit auch kausale Pfade aufgezeigt werden.

<sup>21</sup> Wien sollte nicht in die Analyse mit einbezogen werden, da die Situation sehr speziell und nicht mit den anderen untersuchten Gemeinden vergleichbar ist (u.a. aufgrund der Größe, aufgrund des Gratis-Kindergartensystems ab Geburt).

<sup>22</sup> Bzw., unter Einbeziehung der Tageselternbetreuung, von 6% auf 17,1% (eigene Berechnungen BMFJ).

Auch die Gemeindegröße ist bei der Fallauswahl zu beachten. So schlossen etwa Mosimann und Giger (2008: 236) Gemeinden mit weniger als 100 Kindern im Alter von null bis fünf und von sechs bis zwölf Jahren aus ihrer quantitativen Analyse aus: In diesen Fällen könne nicht ausgeschlossen werden, dass „ein fehlendes Betreuungsangebot durch eine zu geringe Einwohnerzahl und nicht durch die in der Theorie herausgearbeiteten Faktoren verursacht wird“.<sup>23</sup> Natürlich müssen auch die sehr kleinen österreichischen Gemeinden für lokale Wohlfahrtsleistungen geeignete infrastrukturelle Arrangements finden, angemessene Größen von Einrichtungen, um die „steigende Komplexität sozialer Integrations- und Inklusionsaufgaben“ einerseits und die mittel- und langfristige „Finanzierbarkeit der sozialen Daseinsvorsorge“ (Dimmel 2012: 154) andererseits sicherzustellen. Dimmel geht für Österreich insgesamt davon aus, dass es mit einer Gesamtzahl von 2.357 zu viele kleine Gemeinden gebe und bei einer Gemeindeeinwohnerzahl von weniger als 15.000 bezweifelt werden könne, ob diese den „Anforderungen komplexer Sozialplanung Rechnung tragen können“ (Dimmel 2012: 155). Unabhängig von dieser Frage ist festzuhalten, dass die ausgewählten Gemeinden eine gewisse Größe nicht unterschreiten sollten, da sehr kleine Gemeinden sehr spezifische Situationen und Herausforderungen aufweisen und eher im Rahmen einer eigenständigen Untersuchung behandelt werden sollten. Umgekehrt sollten dementsprechend auch keine Großstädte mit einer Einwohnerzahl von wesentlich mehr als 100.000 ausgewählt werden. Eine gewisse Varianz bei der Einwohnerzahl, die den Blick auf damit zusammenhängende Aspekte lenken kann, bleibt der Untersuchung damit dennoch erhalten.

Hüsken (2011: 25 ff.) identifizierte – neben dem „Mittelfeld“, dem sie einen Großteil der deutschen Jugendamtsbezirke zurechnet – neun unterschiedliche Typen des Betreuungsaubaus, indem die sie einerseits die Betreuungsquote 2007 als Ausgangspunkt und andererseits den Platzzuwachs pro 100 Kinder<sup>24</sup> zwischen 2007 und 2010 als Indikatoren heranzog.<sup>25</sup> Hiervon schenkte sie vier Extremtypen besonders Aufmerksamkeit, nämlich:

- Nachzüglern,
- Aussteigern,
- Einsteigern und
- Vorreitern (Hüsken 2011: 26).

Die „Vorreiter“, die bereits 2007 eine hohe Betreuungsquote aufwiesen und seither den Ausbau weiter vorantrieben, bildeten die zahlenmäßig größte Gruppe und waren v.a. auf einem „Gürtel“ von Thüringen, Sachsen, Brandenburg, aber auch Rheinland-Pfalz, Hessen und Nordbayern vertreten.<sup>26</sup> Auf demselben regionalen Gürtel, aber mehrheitlich in Westdeutschland fanden sich auch die meisten „Aussteiger“, die zwar 2007 bereits ein vergleichsweise hohes Niveau aufwiesen, aber den Ausbau seitdem nicht weiter vorantrieben (Hüsken 2011: 27). Alle Jugendamtsbezirke aus der Gruppe der „Einsteiger“ stammten aus den westdeutschen Bundesländern Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. Die „Einsteiger“ sind durch ein niedriges Ausgangsniveau 2007 und eine seither hohe Ausbaudynamik charakterisiert.

<sup>23</sup> Bei der Nutzung qualitativer Methoden könnte dies zwar im Rahmen der Fallstudie identifiziert und mit interpretiert werden. Zugunsten der Vergleichbarkeit sind solche Fälle jedoch zu vermeiden.

<sup>24</sup> Der Zuwachs in der Betreuungsquote wäre an dieser Stelle deshalb ein schwieriger Indikator gewesen, da er von eventuellen Schwankungen in der *Anzahl* der unter Dreijährigen mit beeinflusst wird.

<sup>25</sup> Für die beiden genannten Indikatoren wurden jeweils die 25 Prozent der Jugendamtsbezirke mit den niedrigsten bzw. höchsten Werten sowie die 50 Prozent im Mittelfeld identifiziert.

<sup>26</sup> Typischerweise waren hierunter, v.a. im Westen, Universitätsstädte wie Heidelberg, Göttingen, Münster und Gießen vertreten (Hüsken 2011: 26).



Oft setzen diese Gemeinden stark auf altersgemischte Gruppen und auf die Kindertagespflege (Hüsken 2011: 27). Als letzten Extremtyp kann Hüsken schließlich die „Nachzügler“ ausmachen, die trotz ihres niedrigen Ausgangsniveaus seit 2007 kaum ausbauten: Sie finden sich v.a. in den westdeutschen Bundesländern Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Bayern, Schleswig-Holstein und Bremen. Für die Schaffung von Plätzen setzten diese Jugendamtsbezirke v.a. auf die Öffnung von Kindergartengruppen für unter Dreijährige sowie auf die Kindertagespflege (Hüsken 2011: 28). Zwar waren bei der Verteilung der unterschiedlichen Typen keine Stadt-Land-Unterschiede erkennbar, wohl aber gehörten benachbarte Jugendämter häufig demselben Typus an (ibid.), was einerseits auf den Einfluss regionaler Gegebenheiten, andererseits aber womöglich auch auf bestimmte Traditionen oder Austauschbeziehungen zwischen den Kommunen verweisen kann.

Zum Zweck der Fallauswahl haben wir die politischen Bezirke in ähnlicher Art und Weise auf ihre Ausbaudynamik hin untersucht (vgl. Abbildungen 6, 7). Diese Ausbaudynamik der politischen Bezirke wurde dann als erster Zugang genommen, um Städte bzw. Gemeinden zu identifizieren, die unterschiedlichen Kategorien (Nachzügler, Aussteiger, Einsteiger, Vorreiter) entsprechen könnten. Hier sind jedoch zwei wichtige Ergänzungen zu machen: Zum einen deckt sich die Situation in den politischen Bezirken durchaus nicht immer mit derjenigen der einzelnen Gemeinden darin. Und zum anderen sind gerade für kleinere Städte und Gemeinden Betreuungsquoten mit Vorsicht zu betrachten: Da z.B. die Kinderzahl stark schwanken kann oder gemeindeübergreifende Einrichtungen betrieben werden, sagen sie nicht notwendigerweise etwas über das *tatsächliche* Betreuungsangebot vor Ort aus.

**Tabelle 2 Ausgewählte Fälle**

<i>Bundesland</i>	<i>Stadt/Gemeinde</i>	<i>Einwohnerzahl</i>	<i>U3-Betreuungsquote 2007/08 und 2011/12</i>
Burgenland	Eisenstadt	13.165	21,5% → 43,4%
Burgenland	Pinkafeld	5.531	26,6% → 24,0%
Oberösterreich	Wels	58.717	7,5% → 14,0%
Oberösterreich	Steyr	38.248	6,9% → 7,8%
Tirol	Wörgl	12.723	16,9% → 18,0%
Tirol	Innsbruck	121.329	25,1% → 29,8%

Nichtsdestotrotz wurde die Betreuungsquote aus forschungspragmatischen Gründen als erster Zugang für die Fallauswahl genutzt. Die Tabelle 2 zeigt die ausgewählten Fälle in der Übersicht. Es wird die Betreuungsquote des Jahres 2011/12 herangezogen, da für diesen Zeitraum die Sonderauswertung der Kindertagesheimstatistik vorgenommen wurde (vgl. Kapitel 1.2). Auch um die Problematik der Herangehensweise über die Betreuungsquote abzumildern, wurde keine sehr kleine Gemeinde unter 5.000 Einwohnern in die Untersuchung mit aufgenommen. Denn es kann plausibel davon ausgegangen werden, dass sich die oben genannten Probleme bei großen Städten wie Steyr, Wörgl oder Innsbruck weniger stellen und die Betreuungsquoten ggf. eine höhere Aussagekraft haben.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Dies ist im Übrigen auch bei der 2013 von der Arbeiterkammer durchgeführten Studie auf Grundlage der Kindertagesheimstatistik 2011/12 (Statistik Austria) zu beachten: Die AK-Studie kam z.B. zu dem Ergebnis, dass in 61 Prozent der Gemeinden unter 2.500 Einwohnern die U3-Betreuungsquote bei unter zehn Prozent liege. Auch habe nur ein Prozent der Kinder in diesen Gemeinden einen Be-

### 3.3 Experteninterviews

Die im Rahmen der sechs Fallstudien erhobenen Daten bestanden in erster Linie aus leitfadengestützten Experteninterviews, die jeweils vor Ort mit relevanten Gesprächspartnern geführt wurden. Ergänzend wurden Dokumente (z.B. Zeitungsartikel) sowie Inhalte aus Websites mit einbezogen. Als Experten werden dabei Personen mit Spezialwissen „über die zu erforschenden sozialen Sachverhalte“ (Gläser/Laudel 2009: 12) bezeichnet. Experteninterviews sind dementsprechend eine in der empirischen Sozialforschung weitverbreitete und gut geeignete „Methode, dieses Wissen zu erschließen“ (ibid.). Der Interviewleitfaden wurde, dem Forschungsinteresse folgend, zum einen auf Grundlage des Literaturreviews entwickelt, insbesondere der bisherigen Studienergebnisse zum lokalen Betreuungsausbau in Deutschland und der Schweiz (vgl. Kapitel 2). Zum anderen wurde er an die Spezifika des österreichischen Falls angepasst (z.B. 15a-Vereinbarungen) und zudem im Laufe des Forschungsprozesses auf Grundlage der ersten Interviews weiter angepasst.

Da das Forschungsinteresse der vorliegenden Studie v.a. auf den Herausforderungen beim Betreuungsausbau sowie auf Steuerungsfragen liegt, wurden primär Gespräche mit Vertretern aus der kommunalen Politik und Verwaltung geführt. Da hierbei jedoch auch die Perspektive der (nicht-kommunalen) Kinderbetreuungsträger wichtig ist, wurden ebenfalls Gespräche mit Vertretern der Anbieterseite geführt. Zusätzlich wurde ein Interview mit einem Mitarbeiter der für Kinderbetreuung zuständigen Abteilung eines Bundeslandes geführt. In der folgenden Tabelle sind die entsprechenden Interviews aufgeführt; die Interviewnummer dient im empirischen Teil dieses Berichts auch der Zuordnung von Zitaten. Die untersuchten Städte und Gemeinden werden dabei zwar in Kapitel 6 kurz in Hinblick auf die dortige U3-Kinderbetreuung vorgestellt. Bei der Darstellung und Analyse der Fallstudienresultate werden sie jedoch durchweg anonymisiert. Bei einigen wenigen Zitaten (v.a. im Themenbereich der „Vertikalen Governance“) wird daher in Kapitel 7 auch die Interviewnummer der direkten bzw. indirekten Zitate nicht genannt, da sonst Rückschlüsse auf die Gemeinde bzw. das Bundesland möglich wären. Die entsprechenden Stellen sind mit „Interview o.A.“ (anstelle von der entsprechenden Interviewnummer) markiert.

**Tabelle 3 Übersicht der durchgeführten Experteninterviews**

<i>Interviewnummer</i>	<i>Akteursgruppe</i>	<i>Datum</i>
1	Politik/Verwaltung	25.4.2013
2	Anbieter	25.4.2013
3	Politik/Verwaltung	8.5.2013
4	Politik/Verwaltung	25.6.2013
5	Politik/Verwaltung	25.6.2013
6	Politik/Verwaltung	2.7.2013
7	Anbieter	2.7.2013
8	Politik/Verwaltung	9.7.2013
9	Politik/Verwaltung	9.7.2013
10	Anbieter	19.9.2013
11	Verwaltung (Bundesland)	20.9.2013

treuungsplatz, mit dem eine Vollzeitberufstätigkeit der Eltern in Einklang zu bringen sei ([http://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/familie/Maengel\\_bei\\_Kinderbetreuung.html](http://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/familie/Maengel_bei_Kinderbetreuung.html)). Betrachtet man alle Gemeinden im Durchschnitt ist die Problematik aber weitaus weniger ausgeprägt als bei Betrachtung einzelner Fälle.

Zunächst wurden von Ende April bis Anfang Mai 2013 Interviews in Gemeinden aus zwei verschiedenen Bundesländern als „Feldöffner“ durchgeführt. Anschließend wurden diese Interviews transkribiert und daraufhin der Interviewleitfaden noch einmal leicht überarbeitet, um bislang nicht abgedeckte Fragestellungen und Aspekte mit aufzunehmen. Auch wurde auf dieser Grundlage nun die endgültige Auswahl aller zu untersuchenden Fälle getroffen. Der Hauptteil der empirischen Phase lag dann Ende Juni bis Anfang Juli 2013, wobei die letzten beiden Interviews aus organisatorischen Gründen erst im September 2013 durchgeführt wurden.

### 3.4 Qualitative Datenanalyse

Für die Analyse der so erhobenen Interviewdaten wurde das Verfahren der qualitativen Inhaltsanalyse gewählt. Sie geht im deutschsprachigen Raum im Wesentlichen auf das von Philipp Mayring (1983) zu Beginn der 1980er Jahre entwickelte Verfahren zurück (Gläser/Laudel 2009: 198), das seither von ihm selbst und anderen weiterentwickelt bzw. für die jeweiligen Zwecke adaptiert wurde. Diesem Verfahren entsprechend wurde für die Auswertung der durchgeführten Experteninterviews ein Kategoriensystem entwickelt. Hierbei wurde zunächst deduktiv vorgegangen, d.h. es wurden auf Grundlage der Forschungsliteratur Kategorien entwickelt und dann an das Datenmaterial herangetragen. In Anlehnung an Gläser und Laudel (2009) wurde ein offenes Verfahren der Kategorienentwicklung gewählt, indem also bei der späteren Datenextraktion weitere Kategorien induktiv aus dem Material heraus entwickelt und dem Kategoriensystem hinzugefügt wurden (vgl. auch Mayring 2000). Für die Datenextraktion wurde alle Experteninterviews vollständig transkribiert und dann mithilfe der Software MAXQDA die interessierenden Textstellen daraus extrahiert. Als Ergebnis dieser Extraktion waren alle relevanten Fundstellen aus dem Material den acht Kategorien (mit jeweils einer Anzahl von Unter-Dimensionen) zugeordnet und konnten nun aufbereitet und ausgewertet werden. Die Kategorien entsprechen im Wesentlichen den Abschnitten in Kapitel 7, in denen die Ergebnisse der Analyse dargestellt werden.

## 4 Kinderbetreuung in Österreich

Die Literaturlage zu lokalen sozialen Diensten und zur Kinderbetreuung als *Politikfeld* in Österreich ist als sehr unterentwickelt zu beschreiben. So gibt es sehr wenige Publikationen, die sich *explizit* mit Fragen der Kompetenzen, Akteurskonstellationen, Steuerungsinstrumente etc. auf der lokalen Ebene auseinandersetzen. Wenn, dann werden diese Aspekte nicht für sich genommen, sondern kurz einleitend zu anderen Fragestellungen beleuchtet.

### 4.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

Das österreichische Kinderbetreuungswesen ist durch eine dezentralisierte Governance-Struktur gekennzeichnet: Die Hauptzuständigkeit in Gesetzgebung und Vollzug liegt auf Ebene der neun Bundesländer, die wiederum in je eigenen Gesetzen zum Teil sehr unterschiedliche rechtliche Regelungen für das Kinderbetreuungswesen treffen. Auf der Bundesebene liegen die Kompetenzen beim Bundesministerium für Familie und Jugend (BMFJ) so-

wie beim Bundesministerium für Bildung und Frauen (BMBF): Ersteres zeichnet für den Bereich der Familienpolitik, letzteres für Ausbildung der Pädagoginnen und Pädagogen verantwortlich. Eine Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen föderalen Ebenen findet regelmäßig statt, wenn es bei den jeweiligen Aufgabenbereichen zu Überschneidungen kommt (Kromer/Pfoser 2004: 36), z.B. bei der Lehrplanerstellung oder bei den Initiativen zum Betreuungsausbau. Auf Bundeslandebene liegen die Zuständigkeiten im jeweiligen Amt der Landesregierung. So ist im Burgenland die Abteilung „Gemeinden und Schulen“ und darin wiederum das Hauptreferat „Jugendbildung, Schul- und Kindergartenbetreuungswesen“ zuständig. In Oberösterreich ist die Direktion „Bildung und Gesellschaft“ zuständig. Und in Tirol liegt die Zuständigkeit innerhalb der Gruppe „Bildung, Kultur und Sport“ bei der Abteilung „Bildung“. Es zeigen sich also zwar Unterschiede bei der übergeordneten Ressortzuordnung. In allen drei Bundesländern liegt die Zuständigkeit für das Kinderbetreuungswesens aber im Bildungsbereich, nicht etwa z.B. bei der Kinder- und Jugendhilfe. Allerdings liegen z.B. in Tirol die Zuständigkeiten für Tageseltern bei der Abteilung JUFF und somit organisatorisch getrennt von der institutionellen Kinderbetreuung (vgl. Landesrechnungshof Tirol 2013: 24).

Auf der kommunalen Ebene liegt dem Prinzip der Gemeindeselbstverwaltung entsprechend die Zuständigkeit für die Implementierung. Für die Erfüllung der Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich sind die Gemeindeorgane zuständig, also in erster Linie die nach Art. 117 Abs. 1 B-VG verpflichtend einzurichtenden Gemeinderäte, Gemeindevorstände und Bürgermeister (vgl. Hämmerle 2000: 81).<sup>28</sup> Der Bürgermeister hat dabei in der kommunalpolitischen Praxis eine relativ starke Stellung inne (ibid.: 82). In der Einnahmenstruktur der jeweiligen Gemeinde liegt die „wohl wichtigste Beschränkung der gemeindlichen sozialen Daseinsvorsorge“ (Dimmel 2012: 140): Sie setzt sich zusammen aus Steuereinnahmen sowie Finanzausweisungen von Bund und Ländern einerseits, sowie eigenen Gebühren (z.B. für Kinderbetreuung) und Beiträgen für eigene Leistungen (z.B. Müllabfuhr) andererseits (ibid.). Für die soziale Daseinsvorsorge spielen die Finanzausgleichsinstrumente zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden eine wichtige Rolle. Trotz der Beteiligung der Länder und auch des Bundes am Betreuungsausbau seit dem Finanzausgleich 2008 kommen hiermit erhebliche Mehrbelastungen auf die Gemeinden zu (ibid.).

Die umfassendste Studie zur Akteurs- und Trägerstruktur des österreichischen Betreuungswesens hat Birgit Fix (1998) mit ihrer historisch-interpretativen Arbeit zu Deutschland und Österreich vorgelegt (vgl. auch Fix 2001).<sup>29</sup> Sie identifiziert die unterschiedlichen Akteurskonstellationen innerhalb der politischen Systeme als Haupterklärungsfaktor für die verschiedene Ausgestaltung der Betreuungssysteme in den beiden ansonsten recht ähnlichen Ländern. Im Detail gehörten hierzu für Österreich der – im Vergleich zu Deutschland – geringer ausgeprägte Föderalismus im politischen System sowie die deutlich höhere Bedeutung der Sozialpartnerschaft als Verhandlungsinstrument in der Familienpolitik (Fix 1998: 25).

Bei der Trägerstruktur der österreichischen Kinderbetreuungseinrichtungen lässt sich grob zwischen öffentlichen und privaten Trägern unterscheiden, wobei letztere sehr heterogen

<sup>28</sup> In Vorarlberg wird der Gemeinderat als Gemeindevertretung bezeichnet; in Städten mit eigenem Statut der Gemeindevorstand als Stadtrat und Stadtsenat (Hämmerle 2000: 81).

<sup>29</sup> Fix nimmt dabei eine langfristige historische Perspektive ein: Ausgehend von einem Ministerialerlass, mit dem bereits 1872 einheitliche Regelungen für die Führung pädagogischer Kindergärten in Österreich getroffen wurden, untersucht sie die Entwicklung der Zuständigkeiten. So gewährleistete das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz von 1924 den Vorrang gemeinnütziger Organisationen im Bereich des Kinder- und Jugendschutzes und beschränkte gleichzeitig bereits die Rolle des Staates (Fix 1998: 11-12).

sind und sich darunter Vereine, Kirchen, Betriebe sowie auch Privatpersonen finden (vgl. Dörfler/Kaindl 2007: 12). Die Mehrzahl der Kinderbetreuungseinrichtungen in Österreich befindet sich in öffentlicher Trägerschaft (Fix 1998: 17) von Gemeinden, Ländern und z.T. auch dem Bund – wobei dies v.a. auf den Kindergarten-Bereich zutrifft und die privaten Träger im U3-Bereich eine stärkere Rolle einnehmen (vgl. Kapitel 5.3). Aber auch gemeinnützigen Organisationen kommt eine wichtige Rolle als Einrichtungsträger zu, auch wenn sie deutlich geringer ist als etwa in Deutschland. Österreichweit lag der Anteil von Nonprofit-Organisationen 2012/13 je nach Betreuungsform zwischen etwa 25 Prozent bei den Kindergärten bis rund 60 Prozent bei den altersgemischten Gruppen (Statistik Austria 2013).<sup>30</sup> Bei der Bedeutung gemeinnütziger Organisationen im Kinderbetreuungssektor existieren allerdings deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern (vgl. Kapitel 5). Insgesamt sind viele der Nonprofit-Organisationen in Österreich stark durch eine der großen politischen Parteien oder durch die katholische Kirche geprägt (Heitzmann 2006: 221).

Grundsätzlich werden die Kinderbetreuungskosten in Österreich von den Eltern, der öffentlichen Hand und den Trägern der Einrichtungen getragen (Fix 1998: 16). Allerdings bestehen auch hier erhebliche Unterschiede zwischen den Bundesländern. Grundsätzlich kostenlose Betreuung wird seit der 15a-Vereinbarung von 2009 für Kinder im (verpflichtenden) letzten Kindergartenjahr angeboten. Darüber hinaus existieren Gratis-Betreuungsangebote für wechselnde Altersgruppen in Wien (0-6 Jahre), in Oberösterreich (2,5-6 Jahre), in Niederösterreich (2,5-6 Jahre) und in Tirol (4-6 Jahre). Keine beitragsfreien Angebote über das verpflichtende Gratis-Kindergartenjahr hinaus bestehen demnach in Kärnten, in Salzburg, in der Steiermark und in Vorarlberg. Im Burgenland existiert zwar keine grundsätzliche Gratis-Betreuung; über eine einkommensunabhängige Förderung wird jedoch für etwa 70 Prozent der Kinder beitragsfreie Betreuung angeboten (Baierl/Kaindl 2011: 33).

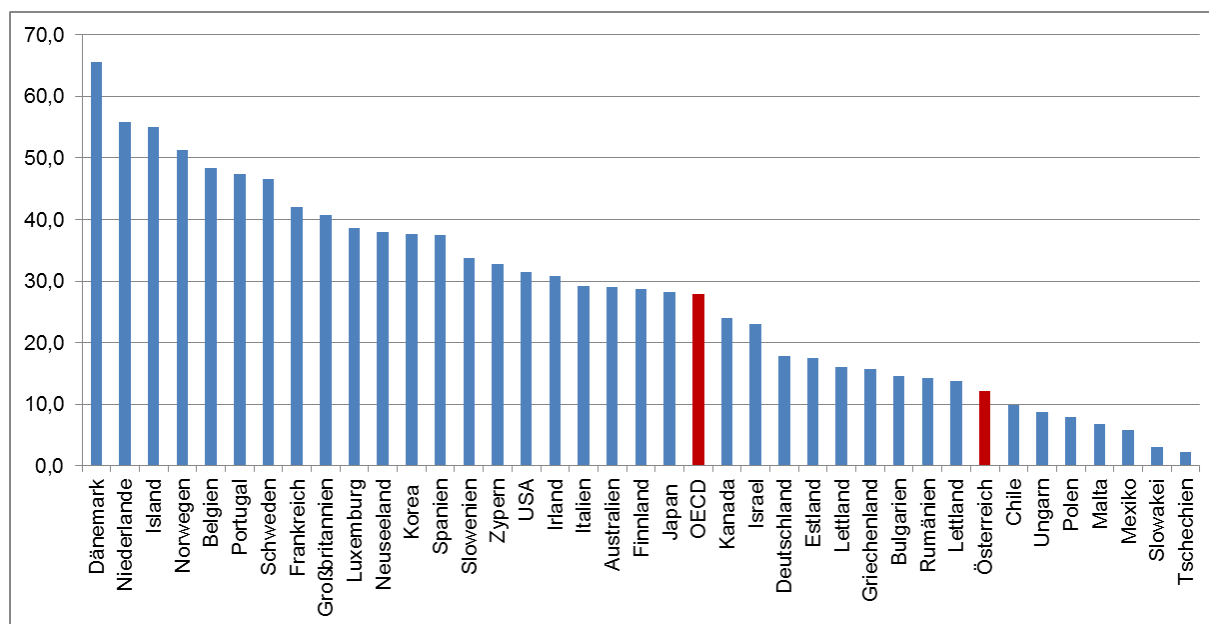
## 4.2 Aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen

In vielen europäischen Ländern ist seit etwa Mitte der 2000er Jahre ein verstärkter Fokus auf der institutionellen Betreuung für unter Dreijährige sowie deren quantitativer und qualitativer Weiterentwicklung zu verzeichnen. Dies kann u.a. auf das verstärkte Engagement inter- und supranationaler Organisationen in diesem Bereich zurückgeführt werden (vgl. z.B. Blum 2012; Leu/Schelle 2009: 9; Lindén 2009). So wurden auf dem Europäischen Rat von Barcelona 2002 gemeinsame Zielvorgaben für alle EU-Mitgliedsstaaten getroffen, wonach bis zum Jahr 2010 für mindestens 33 Prozent der unter Dreijährigen und für mindestens 90 Prozent der Kinder zwischen drei Jahren und dem Schuleintrittsalter Betreuungsplätze bereitzustellen seien (Europäischer Rat 2002: 12). Ähnliche Ziele wurden auch seitens der OECD mit Studien wie „Starting Strong“ oder „Babies and Bosses“ unterstützt, wobei hierüber – sowie über die neu geschaffene „OECD Family Database“<sup>31</sup> – gleichzeitig die Datengrundlage zur Betreuungssituation im internationalen Vergleich verbessert und die Nachzügler-Position von Ländern wie Deutschland oder Österreich aufgezeigt wurde. Die folgende Abbildung stellt diese Situation für das Jahr 2008 – also zu Beginn der Ausbauintiativen in Österreich – im internationalen Vergleich dar.

<sup>30</sup> Österreichweit lag unter den Beschäftigten in Kindergärten der Anteil von Nonprofit-Organisationen 2001 bei etwa 30 Prozent (Schneider et al. 2007: 75).

<sup>31</sup> <http://www.oecd.org/els/soc/oecdfamilydatabase.htm> (28.3.2013)



**Abbildung 3 Betreuungsquoten für 0-2-Jährige im internationalen Vergleich (2008)**

Quelle: OECD Family Database

Eine ähnliche Entwicklung wie in Österreich hat der U3-Sektor in den letzten Jahren in Deutschland genommen. In Deutschland sah das im Dezember 2008 beschlossene *Kinderförderungsgesetz* (KiföG) vor, dass bis 2013 für 35 Prozent der unter Dreijährigen und damit bundesweit etwa 750.000 Betreuungsplätze bereitstehen sollten. Ab August 2013 führte das KiföG einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ab dem vollendeten ersten Lebensjahr ein. Auf Grundlage des KiföG stellte der Bund den Ländern bis 2013 insgesamt 2,15 Milliarden Euro für Investitionskosten zur Verfügung, die seitens der Länder bzw. Kommunen für institutionelle Kinderbetreuung sowie für die Kindertagespflege investiert werden konnten. Hinzu kamen weitere 1,85 Milliarden Euro, die der Bund von 2008 bis 2013 für Betriebskosten von Kindertagesstätten bereitstellte; diese Bundesförderung wird ab 2014 mit jährlich 770 Millionen Euro auch weiterhin geleistet. Anvisiert wurde vom Kinderförderungsgesetz weiterhin, dass etwa ein Drittel der neu zu schaffenden Plätze bei Tageseltern angesiedelt sein sollten. Leu und Schelle (2009: 10) heben die enorme Kraftanstrengung, die für diesen Ausbau erforderlich ist, hervor, wenn sie schreiben: “[It] means that in western Germany 20,000 new places will need to be created each year, which is hard to imagine considering that only 30,000 places were available in 2007.”

In Österreich wurde ebenfalls 2008 die erste 15a-Vereinbarung zwischen Bund und Ländern zum Ausbau der Kindertagesbetreuung getroffen (BGBl. II Nr. 478/2008).<sup>32</sup> Damit verpflichtete sich der Bund, den Ländern und Gemeinden zum Betreuungsausbau „in den Jahren 2008, 2009 und 2010 jährlich einen Zweckzuschuss [...] in der Höhe von 15 Millionen Euro zur Verfügung zu stellen“. Die Länder selbst mussten zum Abrufen dieser Mittel „um ein Drittel mehr an Finanzmitteln als der Bund“ für den Betreuungsausbau zur Verfügung stellen (d.h. 20 Millionen Euro jährlich). Hinzu kam ein Bundeszuschuss in Höhe von 5 Millionen Euro zur Finanzierung der Maßnahmen zur sprachlichen Frühförderung. Ein konkret bis 2010 zu errei-

<sup>32</sup> „Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots und über die Einführung der verpflichtenden frühen sprachlichen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen sowie Schaffung eines bundesweiten vorschulischen Bildungsplanes“

chende Betreuungsquote wurde nicht angegeben; im Gesetzgebungsprozess war von 6.000 bis 8.000 neuen Plätzen die Rede, die durch die 15a-Vereinbarung bis 2010 geschaffen werden sollten (vgl. Blum 2012: 223). Nach Auslaufen der Vereinbarung 2010 wurde 2011 eine erneute 15a-Vereinbarung zum Betreuungsausbau für den Zeitraum bis 2014 geschlossen, wonach Bund und Länder jeweils 55 Millionen Euro für den Betreuungsausbau bereitstellen. Gefördert werden durch die Mittel „öffentliche und private Kindergärten und Kinderkrippen sowie altersgemischte Gruppen“ (BGBl. I Nr. 120/2011) und auch die Betreuung durch Tageseltern. Der Fokus liegt dabei klar auf dem U3-Ausbau, wobei aber auch bis zu 25 Prozent des Zweckzuschusses des Bundes für die Schaffung von Betreuungsplätzen für Drei- bis Sechsjährige genutzt werden können. Im aktuellen Regierungsprogramm der SPÖ-ÖVP-Koalition (seit 2013) ist vorgesehen, auch in den nächsten vier Jahren wieder Bundesmittel in Höhe von 350 Millionen Euro für die Kinderbetreuung bereitzustellen. Expliziertes Ziel ist es dabei, die elementarpädagogischen Einrichtungen als Bildungseinrichtung quantitativ und qualitativ weiterzuentwickeln (Österreichische Bundesregierung 2013).

Im Vergleich zur ersten Vereinbarung band die Vereinbarung von 2011 die Mittelabrufung stärker an Kriterien der neu zu schaffenden Plätze (v.a. Öffnungszeiten und Schließtage der Einrichtungen). Eine lange Tradition haben im österreichischen Kinderbetreuungswesen Halbtagsangebote insbesondere beim Kindergarten.

Allerdings zeigt die Evaluationsstudie der Statistik Austria (2011: 15) zur 15a-Vereinbarung einen deutlichen Zuwachs von sogenannten VIF-konformen Einrichtungen<sup>33</sup> zwischen 2008 und 2010, bei gleichzeitig einem deutlichen Rückgang von Kindern in halbtägigen Einrichtungen auf.

Für den Kinderbetreuungsausbau in Österreich ist es – aufgrund der ähnlichen Systeme – aufschlussreich, einen Blick auf die Forschungsergebnisse zu den steuerungspolitischen Implikationen der deutschen Reformen zu werfen. Es lässt sich konstatieren, dass sich in Österreich, wie auch in Deutschland (Evers et al. o.J.: 24) das Handlungsfeld „Kinderbetreuung“ für die Gemeinden in den letzten Jahren deutlich gewandelt hat. Wenngleich weniger als in Deutschland, so sehen sich doch auch die österreichischen Gemeinden zunehmend mit Top-down-Vorgaben seitens des Bundes bzw. der Bundesländer konfrontiert, die Zielmarken vorgeben oder finanzielle Unterstützung an bestimmte Auflagen knüpfen. Für Deutschland identifizieren Evers et al. (o.J.: 26-27) vier *Haupttrends* im Bereich der Kindertagesbetreuung: 1) eine zunehmende Zentralisierung und Kompetenzübernahme seitens des Bundes; 2) eine Revision pädagogischer Konzepte und verstärkte bildungsorientierte Sicht auf das frühkindliche Betreuungssystem; 3) einen Fokus auf familienunterstützende und kompetenzorientierte Dienstleistungen (wie z.B. Familienzentren); 4) eine beginnende Professionalisierung des Sektors und damit verbundene Herausforderungen (z.B. Einführung tertiärer Ausbildungsmöglichkeiten für Kinderbetreuungspersonal).

<sup>33</sup> Der von der Arbeiterkammer entwickelte VIF (Vereinbarkeitsindikator für Familie und Beruf) zeigt Einrichtungen an, die mit einer Vollzeitbeschäftigung der Eltern vereinbare Kinderbetreuung anbieten: „Durch qualifiziertes Personal, ganzjährig mit Unterbrechung von höchstens fünf Wochen im Kindergartenjahr, mindestens 45 Stunden wöchentlich, werktags von Montag bis Freitag, an vier Tagen wöchentlich mindestens 9½ Stunden und mit Angebot von Mittagessen“ (Statistik Austria 2011: 11).

Beim Ausbau der Kindertagesbetreuung für unter Dreijährige sehen sich die Gemeinden mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert, wie Riedel (2009) sie für Deutschland beschrieben hat: Während die Kommunen beim Kindergarten-Ausbau der 1990er Jahre auf ein etabliertes und weitgehend standardisiertes Angebot hätten zurückgreifen können, sei beim Ausbau der Kinderbetreuung für unter Dreijährige in einem hohen Maße „Entwicklungsarbeit“ zu leisten (Riedel 2009: 14-15).

Konkret können in diesem Kontext die in Tabelle 4 zusammengefassten Herausforderungen unterschieden werden:

**Tabelle 4 Herausforderungen beim Betreuungsausbau**

<i>Herausforderungen</i>	<i>Aspekte</i>
Aufbauarbeit / „starting from scratch“	<ul style="list-style-type: none"> <li>• v.a. in Westdeutschland Bildung und Betreuung von unter Dreijährigen als junges Feld, erst seit Kurzem gefördert</li> </ul>
Unsicherheiten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unsicherheiten aufseiten der Eltern</li> <li>• U3-Betreuung vs. häusliche Betreuung häufig dualistisch diskutiert anstatt als gegenseitige Ergänzung</li> </ul>
Bedarfsplanung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• für kommunale Planer vielfach unklar, wie sich Bedarf – insgesamt und für bestimmte Angebotsformen – entwickelt</li> </ul>
Angebotspluralismus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• U3-Betreuungsbedarf erfordert (im Gegensatz zum Kindergarten) ein pluralistisches Angebotssystem</li> <li>• z.B. „Brückenangebote“ mit starkem Einbezug der Eltern</li> </ul>
Partner und Trägerschaft	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufbau von Partnerschaften mit alten/neuen Akteuren</li> <li>• z.B. ziehen sich einige traditionelle Partner aufgrund von Finanzierungsschwierigkeiten aus U3-Bereich zurück</li> </ul>
Kindertagespflege	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufbau der Kindertagespflege, aber auch ihre Integration in ein Gesamtkonzept lokaler Kinderbetreuung</li> </ul>
Kooperation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entwicklungsprozess erfordert intensive Kooperation zwischen Trägern, Kommunen, Einrichtungen, anderen Akteuren sowie unter Einbezug der Eltern</li> </ul>

Quelle: Riedel (2009: 15-16) und eigene Ergänzungen

Vor dem Hintergrund dieser komplexen Herausforderungen erkennt Riedel (2009: 21) für Deutschland verschiedene Trends: So zögen sich beispielsweise die Kommunen sukzessive aus der Bereitstellung eigener Angebote zurück, intensivierten sich die Beziehungen und Abhängigkeiten zwischen öffentlichen und freien Wohlfahrtsakteuren, und komme es durch die Aufwertung von Markt- und Wettbewerbselementen zu einer zunehmenden Ökonomisierung des Bereichs.<sup>34</sup> Es wird zu untersuchen sein, ob und in welcher Weise diese Trends auch auf die untersuchten Gemeinden in Österreich zutreffen.

### 4.3 U3-Betreuungsformen und rechtliche Bestimmungen

In vielen der österreichischen Bundesländer sind in den letzten Jahren neue Landesgesetze für den Kinderbetreuungsbereich erlassen worden. Dies erfolgte zumindest teilweise im Kontext der 15a-Vereinbarungen zum Betreuungsausbau sowie zum verpflichtenden Gratis-Kindergartenjahr und des hiermit einhergehenden Neuregelungsbedarfs. So ist im Burgen-

<sup>34</sup> In Zusammenhang damit erkennt Riedel (2009: 21) auch eine Ausdifferenzierung und Pluralisierung der Trägerlandschaft sowie eine Zunahme von Betreuungsangeboten mit „hybridem“ Charakter, d.h. von Angeboten, die sich keinem der klassischen Wohlfahrtsproduzenten eindeutig zuordnen lassen.



land das neue Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz (KBBG) seit 2009 in Kraft; in Tirol das gleichnamige Gesetz seit 2010. In Oberösterreich wurde das Kinderbetreuungsgesetz bereits 2007 und damit vor Verabschiedung der ersten 15a-Vereinbarung zum Betreuungsausbau erlassen.

#### 4.3.1 *Betreuungsformen*

Die Kindertagesheimstatistik der Statistik Austria erhebt jeweils zum Stichtag 15. Oktober eines Jahres die Daten für ein Kindergartenjahr von September bis August. Sie umfasst „institutionelle Kinderbetreuungseinrichtungen des öffentlichen und privaten Bereichs“ (Statistik Austria 2011), welche die Kriterien erfüllen, v.a. an mindestens 30 Wochen pro Jahr und mindestens vier Tagen bzw. 15 Stunden pro Woche Kinderbetreuung durch qualifiziertes Personal anzubieten. Unterschieden werden dabei die Betreuungsformen Krippe, Kindergarten, Hort sowie altersgemischte institutionelle Betreuungseinrichtung. Tageseltern sind in der regulären Kindertagesheimstatistik zur institutionellen Kinderbetreuung *nicht* inkludiert, allerdings sind einige Eckdaten zu dieser nicht-institutionellen Betreuungsform enthalten. Nicht erfasst werden informelle Betreuungsformen (z.B. Kinderbetreuung durch Großeltern oder andere Verwandte).<sup>35</sup>

Wie Tabelle 5 zeigt, unterscheiden sich nicht nur die Bezeichnungen, sondern auch die substantiellen Regelungen der Betreuungsformen erheblich zwischen den Bundesländern. So existieren z.B. in Kärnten und Salzburg Altersuntergrenzen von einem Jahr für den Besuch einer Kinderkrippe, während dies in den anderen Ländern nicht der Fall ist (Baierl/Kaindl 2011: 9). Altersgemischte Gruppen existieren zwar in allen Bundesländern; die Altersspannen variieren jedoch deutlich. Im Burgenland und in Nieder- und Oberösterreich wurden vor einigen Jahren die Kindergärten für Kinder ab zweieinhalb Jahren geöffnet und sind daher in diesen Ländern ebenfalls als Betreuungseinrichtung für unter Dreijährige mit in den Blick zu nehmen. Diese Unterschiede sind auch bei der Interpretation der Daten zu beachten.<sup>36</sup> So weist Statistik Austria z.B. für Vorarlberg keine Krippen aus; unter dreijährige Kinder werden dort in „altersgemischten Gruppen“ betreut.

Zudem weisen das Burgenland (2011/12: 11,2%) und Niederösterreich (2011/12: 15,1%) aufgrund der Öffnung von Kindergärten für Zweieinhalbjährige einen vergleichsweise hohen Anteil von unter Dreijährigen in ihren Kindergartengruppen auf (Baierl/Kaindl 2011: 80).

<sup>35</sup> Ebenso wenig wie z.B. Internate, Schülerheime, Ganztagschulen oder Nachmittagsbetreuung.

<sup>36</sup> Hinzu kommen methodologische Überlegungen. Die Daten der Kindertagesheimstatistik werden seitens der zuständigen Landesstatistik erhoben und Statistik Austria daraufhin zur Verfügung gestellt, wobei in manchen Fällen keine bundesweit einheitliche Zuordnungspraxis besteht. Dies ist v.a. in Bezug auf die altersgemischten Gruppen der Fall: So gab es z.B. laut Kindertagesheimstatistik im Betreuungsjahr 2011/12 im Burgenland, in Kärnten und Oberösterreich eine bestimmte Anzahl von in altersgemischten Gruppen betreuter Kinder. Gleichzeitig wies die Statistik jedoch nicht entsprechend viele „altersgemischte Gruppen“ als Betreuungsform auf, da diese zum Teil oder sogar vollständig den Kindergärten oder Krippen zugerechnet werden (Kaindl 2013). Umgekehrt werden dann ebenfalls bei den Kindergärten oder Krippen Gruppen ohne die dazugehörigen Kinder ausgewiesen. Problematisch ist hieran v.a. auch, dass sich infolge dieser abweichenden Zuordnungen zumindest für einige Bundesländer keine Qualitätsmerkmale wie z.B. die Gruppengröße berechnen lassen (ibid.).

**Tabelle 5 Rechtliche Regelungen im Bundesländervergleich**

<i>Bundesland</i>	<i>U3-Betreuungsformen</i>	<i>Gruppengröße + Betreuer pro Gruppe in Kinderkrippen</i>	<i>Qualifikationsvorgaben für Betreuer in Krippen<sup>37</sup></i>
Burgenland	Kinderkrippen (bis 2,5 J.) Kindergärten (ab 2,5 J.) AG (1,5-10 J.)	max. 15 Kinder 1 Pädagoge, 1 Hilfskraft	Ausbildung als Kindergartenpädagoge
Kärnten	Kinderkrippen (ab 1 J.) AG (ab 1 J.) Kindergruppen <sup>38</sup> (0-15 J.)	max. 15 Kinder 1 Pädagoge, 1 Hilfskraft	Ausbildung als Kindergartenpädagoge
Niederösterreich	Krabbelstube Kindergärten (ab 2,5 J.) AG (bis 16 Jahre)	max. 10/15* Kinder 1 Pädagoge, 0/1 Hilfskraft**	Einschlägige Ausbildung (z.B. Kindergartenpädagoge, Sozialpädagoge)
Oberösterreich	Krabbelstube AG (1,5-10 J.)	max. 10 Kinder 1 Pädagoge, 0/1 Hilfskraft**	Ausbildung als Kindergartenpädagoge
Salzburg	Krabbelgruppe (ab 1 J.) AG (1-15 J.)	max. 8 Kinder 1 Pädagoge, 0,5 Hilfskraft	Einschlägige Ausbildung (z.B. Kindergartenpädagoge, Sozialarbeiter)
Steiermark	Kinderkrippen AG (1,5-10 J.)	max. 14 Kinder 1 Pädagoge, 0-2 Hilfskräfte**	Ausbildung als Kindergartenpädagoge
Tirol	Kinderkrippen AG (2-15 J.)	max. 10/12* Kinder 1 Pädagoge, 1 Hilfskraft	Ausbildung als Kindergartenpädagoge und Früherziehung
Vorarlberg	Kinderkrippen AG	max. 8-9 Kinder Betreuer je nach Kinderzahl**	Ausbildung als Kindergartenpädagoge, Erzieher oder Pflichtschullehrer
Wien	Kinderkrippen AG (Familiengruppe, bis 6 J. und 3-10 J.)	max. 15 Kinder 1 Pädagoge, 1 Hilfskraft	Ausbildung als Kindergartenpädagoge

AG: Altersgemischte Gruppen; \*: die maximale Gruppengröße in NÖ und Tirol reduziert sich, wenn mind. ein unter einjähriges Kind in der Gruppe betreut wird; \*\*: Unterschiedliche Bestimmungen, wann eine bzw. mehrere Hilfskräfte pro Gruppe erforderlich sind (z.B. OÖ: ab 5 Kindern in der Gruppe)

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Baierl/Kaindl (2011: 8, 19)

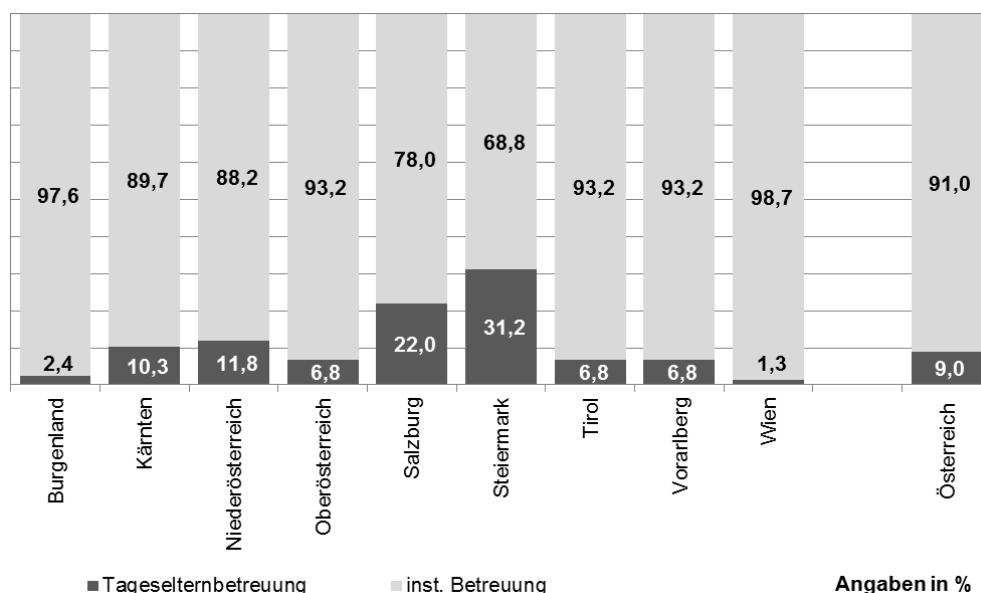
In den rechtlichen Regelungen der Bundesländer werden auch unterschiedliche Vorgaben in Bezug auf Kooperationsbeziehungen zwischen den Akteuren und die Einbindung verschiedener Akteursgruppen getroffen. So sind z.B. in einigen Bundesländern (Burgenland, Kärnten, Tirol, Wien) für Kinderkrippen ein bis zwei verpflichtende Elternabende pro Jahr vorgeschrieben (vgl. Baierl/Kaindl 2011: 34). Interessanterweise sind für Krippen in deutlich weniger Ländern verpflichtende Elternabende vorgeschrieben als für Kindergärten, obgleich doch vermutet werden könnte, dass der Mitwirkungs- und Austauschbedarf zwischen Eltern und der Einrichtung für die Gruppe der unter Dreijährigen tendenziell sogar höher liegt als für die Gruppe der Drei- bis Sechsjährigen (vgl. Riedel 2009). Allerdings bezieht sich dies nur auf die rechtliche Verpflichtung und sagt nicht notwendigerweise etwas über die Zahl der tatsächlich durchgeführten Elternabende aus.

<sup>37</sup> Die Qualifikationsanforderungen für Hilfskräfte variieren erheblich zwischen den Bundesländern: Während etwa in Niederösterreich oder Tirol keine gesonderten Anforderungen existieren, ist im Burgenland eine Ausbildung über 200 Stunden vorgeschrieben (Baierl/Kaindl 2011: 19).

<sup>38</sup> In den in der Regel von Eltern verwalteten und in Vereinsstruktur organisierten Kindergruppen können grundsätzlich Kinder bis zum Alter von 16 Jahren betreut werden (Baierl/Kaindl 2011: 9).

Da diese Betreuungsform für die Gruppe der unter Dreijährigen die höchste Relevanz aufweist, sind in Tabelle 5 die Vorgaben für Gruppengrößen und Betreuungspersonal in *Kinderkrippen* abgebildet. In den altersgemischten Gruppen liegen die maximalen Gruppengrößen zwar deutlich höher; es bestehen allerdings entsprechende Einschränkungen in Abhängigkeit von der Altersstruktur. So beträgt etwa im Burgenland die maximale Größe einer altersgemischten Gruppe 25 Kinder, Kinder unter drei Jahren werden dabei aber mit dem Faktor 1,5 gewichtet (Baierl/Kaindl 2011: 23). Bei Tageseltern liegt die Zahl der maximal gleichzeitig betreuten Kinder in den meisten Ländern bei vier Kindern, in Wien bei fünf Kindern. In Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich und Vorarlberg kann in Abhängigkeit vom Alter der Kinder die Zahl maximal gleichzeitig betreuter Kinder nach oben hin abweichen (Baierl/Kaindl 2011: 26). Die Qualifikationserfordernisse für Tagesmütter und Tagesväter unterscheiden sich erheblich zwischen den Bundesländern und liegen z.T. sehr niedrig: Die – sich i.d.R. aus theoretischen und praktischen Einheiten zusammensetzende – Grundausbildung beträgt z.B. im Burgenland 200 Tage, in Oberösterreich 119 Tage und in Tirol 210 Tage (Baierl/Kaindl 2011: 27).<sup>39</sup>

**Abbildung 4 Betreute Kinder (U3) in institutioneller Betreuung/bei Tageseltern (in %)**



Quelle: Statistik Austria 2013, eigene Berechnung/Darstellung ÖIF (Markus Kaindl)

Wie Abbildung 4 zeigt, spielt die Betreuung durch Tageseltern<sup>40</sup> bei den unter Dreijährigen österreichweit eine eher kleine, aber auch nicht zu vernachlässigende Rolle: Von den formell betreuten Kindern unter drei Jahren erfolgt bei 9,1 Prozent die Betreuung durch Tageseltern gegenüber 91 Prozent in institutionellen Einrichtungen. Allerdings kann diese Betreuung auch additiv sein, d.h. dass Kinder eine institutionelle Einrichtung besuchen und dann z.B. in Randzeiten noch zusätzlich durch Tageseltern betreut werden. Auch bezüglich der Bedeu-

<sup>39</sup> Die Unterschiede reichen dabei hin bis zur Steiermark mit 460 Tagen (Baierl/Kaindl 2011: 27).

<sup>40</sup> Zum Vergleich: In Deutschland werden etwa 15 Prozent der unter Dreijährigen, die Kindertagesbetreuung in Anspruch nehmen, von Tageseltern betreut (und damit weniger als durch die Ausbaustrategie der Bundesregierung anvisiert), wobei sich diese Werte ebenfalls regional deutlich unterscheiden (Hüsken 2011: 20).

tung der Tageseltern als Betreuungsform bestehen aber erhebliche Unterschiede zwischen den österreichischen Bundesländern, wie die obige Abbildung zeigt. Eine besonders hohe Bedeutung kommt Tageseltern anteilmäßig in der Steiermark und in Salzburg zu. Von den drei Bundesländern, in denen die untersuchten Gemeinden liegen, spielen Tageseltern im Burgenland kaum eine Rolle als Betreuungsform (2,4%), während in Oberösterreich und in Tirol immerhin jeweils 6,8 Prozent der unter dreijährigen Kinder in Betreuung (auch) von Tagesmüttern oder Tagesvätern betreut werden.

#### 4.3.2 Inhaltliche Vorgaben im Burgenland, in Oberösterreich und Tirol

In Tabelle 6 sind wesentliche Rahmenbedingungen zusammengefasst, die im Burgenland, in Oberösterreich und in Tirol – den drei Bundesländern, in denen die Gemeinde-Fallstudien durchgeführt wurden – für die Kinderbetreuung gelten.

**Tabelle 6 Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Landesgesetzen**

	<i>Burgenland</i>	<i>Oberösterreich</i>	<i>Tirol</i>
<i>Öffnungszeiten</i>	Mindestens 5 Tage die Woche, mind. 8-12 h* und 20 h/Woche	Mind. 7.30-13.30 h*, i.d.R. mind. 30 h/Woche (mind. 20)	mind. 8-12 h; i.d.R. 25-60 h/Woche
<i>Gruppengröße</i>	Krippe: max. 15 Kindergarten: max. 25	Krabbelstube: 6-10 Kindergarten: 10-23	Krippe: 8-12 Kindergarten: 12-20
<i>Betreuungsform: Spezifika</i>		Krabbelstubengruppe v.a. für Kinder U3, deren Eltern berufstätig, arbeitssuchend oder in Ausbildung	
<i>Gratis-Angebote</i>	/ (i.d.R. beitragsfrei)	Ab 30. Lebensmonat beitragsfrei	/
<i>Versorgungsauftrag</i>	flächendeckend für jedes Kind im Gemeindegebiet; insb. unter Beachtung der Berufstätigkeit der Eltern	Gemeinden haben nach Maßgabe finanzieller Möglichkeiten Bedarfsdeckung zu gewährleisten	Gemeinden haben ganztägiges/-jähriges Angebot so zu gewährleisten, dass Vereinbarkeit von Familie und Beruf möglich
<i>Bedarfsplanung</i>	Durch Gemeinden, jährlich zum 31.1. für Zeitraum der folgenden 3 Jahre	Gemeinden erheben mind. alle 5 Jahre (bzw. 3 Jahre, ab 3.000 Einwohner) den Bedarf + erstellen ggf. Entwicklungskonzept	Landesregierung erhebt mind. alle 3 Jahre den Bedarf je Gemeinde; die erstellt daraufhin ggf. Entwicklungskonzept
<i>„Pendler“</i>	Prioritär Kinder aus eigener Gemeinde; höhere Landesfinanzierung wenn mind. 3 Kinder anderer Gemeinden; Rechtsträger könnten mit diesen Gemeinden Kostentragung vereinbaren	Hauptwohnsitzgemeinde muss Gastbeitrag entrichten (nicht bei freien/betrieblichen Einrichtungen)	Prioritär Kinder aus eigener Gemeinde

\*Oder eine andere, mindestens gleich lange Öffnungszeit  
Quelle: Bgld. KBBG 2009; OÖ KBG 2007; Tiroler KBBG 2010

Wie Tabelle 6 zeigt, existieren bei diesen grundlegenden strukturellen Merkmalen deutliche Unterschiede zwischen den drei Bundesländern. Während die Mindestöffnungszeiten noch vergleichsweise ähnlich liegen (in Oberösterreich sind sie etwas länger), gehen die vorgesehenen Gruppengrößen bereits weit auseinander: Interessanterweise ist in Oberösterreich

und Tirol eine Mindestgruppengröße von sechs bzw. acht Kindern im U3-Bereich vorgesehen, während dies im Burgenland nicht der Fall ist. Sehr weitgehend ist der im burgenländischen KBBG vorgesehene Versorgungsaufwand geregelt, da prinzipiell „flächendeckend für jedes Kind im Gemeindegebiet“ ein Platz in der Kinderbetreuungseinrichtung bereitgestellt werden soll. Auch in Tirol ist die Gewährleistung eines Betreuungsplatzes, der die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglicht, vorgesehen. In Oberösterreich hingegen ist die Gewährleistung der Bedarfsdeckung an die finanziellen Möglichkeiten der Gemeinden geknüpft und damit deutlich eingeschränkt.

Die Bindung des Versorgungsaufwands an die „Bedarfsdeckung“ führt natürlich unweigerlich zu der Frage, wie hoch der jeweilige Bedarf ist und wie dieser erhoben werden kann bzw. sollte. Im Burgenland und in Oberösterreich ist jeweils eine Bedarfserhebung durch die Gemeinden vorgesehen, die alle drei Jahre durchzuführen ist (bzw. alle fünf Jahre in oberösterreichischen Gemeinden unter 3.000 Einwohnern). Das Tiroler KBBG hingegen sieht interessanterweise vor, dass die Landesregierung zumindest alle drei Jahre den Bedarf je Gemeinde erhebt und die jeweilige Gemeinde daraufhin ggf. ein Entwicklungskonzept zu entwickeln hat – es weist also wesentlich stärkere Top-down-Steuerungselemente im Vergleich mit den anderen beiden Bundesländern auf. Zwar wurde in den in Tirol durchgeführten Experteninterviews darauf hingewiesen, dass dies in der Praxis noch nicht erfolge und die Bedarfsplanung nach wie vor durch die Gemeinden vorgenommen werde. Derzeit wird allerdings von der Tiroler Landesregierung eine zentralisierte Bedarfsermittlung vorbereitet. Tirol weist also hier im Bundesländer-Vergleich eine interessante Besonderheit auf, die eine zukünftige weitere Analyse lohnen würden.

Ebenfalls unterschiedliche Regelungen werden seitens der Länder-Gesetze in Bezug auf „ein- bzw. auspendelnde“ Kinder in Betreuungseinrichtungen getroffen. So ist im Burgenland und in Tirol jeweils vorgesehen, prioritär Kinder aus der eigenen Gemeinde in den Einrichtungen zu betreuen. Gleichzeitig setzt das burgenländische KBBG jedoch gewisse Anreize, auch Kinder aus anderen Gemeinden aufzunehmen, da bei mindestens drei Kindern aus anderen Gemeinden eine erhöhte Landes-Finanzierung vorgesehen ist (und *zusätzlich* noch die Möglichkeit besteht, mit diesen Gemeinden eine Kostentragung zu vereinbaren). In Oberösterreich setzt das Kinderbetreuungsgesetz prinzipiell fest, dass die Hauptwohnsitzgemeinde einen Gastbeitrag für in anderen Gemeinden betreute Kinder zu entrichten hat.

## 5 Statistische Daten zum lokalen Betreuungsausbau

In diesem Kapitel wird ein erster quantitativer Blick auf den Ausbaustand der Kinderbetreuung für unter Dreijährige und auf die Ausbaudynamik seit 2008 geworfen. Ergänzend werden zudem einige steuerungspolitisch relevante Aspekte wie v.a. die Trägerschaft der Krippen und diesbezügliche Veränderungen in den Blick genommen. Auch wenn in der vorliegenden Studie der Betreuungsausbau auf Gemeindeebene untersucht wird, beschränkt sich dieses Kapitel doch primär auf die Situation und Ausbaudynamik auf Ebene der neun Bundesländer bzw. der 95 politischen Bezirke. Ein vergleichender Blick auf alle 2.354 österreichischen Gemeinden wäre an dieser Stelle nicht praktikabel. Aufgrund von Datenbeschränkungen finden sich hier nur Angaben zu Kindern in institutionellen Betreuungseinrichtungen; Plätze bei Tageseltern sind nicht erfasst. Die Daten stammen aus der Kindertagesheimstatistik der Statistik Austria für die Jahrgänge 2007/08 sowie 2011/12, sodass die aktuelle Situation mit der Situation vor den Bund-Ländern-Initiativen zum Betreuungsausbau verglichen werden

kann. Neben den öffentlich zugänglichen Daten wurde für die vorliegende Studie eine Sonderauswertung der Kindertagesheimstatistik für die o.g. Jahrgänge durch Statistik Austria durchgeführt, um regionale Daten für die Bezirks- und Gemeindeebene zur Verfügung stehen zu haben.

## 5.1 Betreuungsquoten

Einen ersten Überblick über die Betreuungssituation und die Ausbaudynamik geben die institutionellen Betreuungsquoten für unter Dreijährige in den Bundesländern. Bereits auf Ebene der Bundesländer zeigen sich deutliche regionale Unterschiede. Da für die vorliegende Studie eine Sonderauswertung der Kindertagesheimstatistik 2011/12 für die Bezirks- und Gemeindeebene vorgenommen wurde, wird im Folgenden mit diesen Daten weitergearbeitet. In Tabelle 7 sind allerdings auch die neueren Zahlen für das Jahr 2013/14 angegeben.

**Tabelle 7 Betreuungsquoten für unter Dreijährige in den Bundesländern**

Bundesland	2007/08	2011/12	2013/14
Burgenland	15,3%	29,0%	31,3%
Kärnten	12,7%	16,5%	18,5%
Niederösterreich	8,7%	21,2%	22,3%
Oberösterreich	6,0%	11,2%	12,8%
Salzburg	9,9%	14,1%	17,6%
Steiermark	5,6%	10,0%	11,9%
Tirol	12,3%	18,0%	21,7%
Vorarlberg	11,6%	17,3%	20,5%
Wien	23,1%	33,2%	40,3%
<b>Österreich</b>	<b>11,8%</b>	<b>19,7%</b>	<b>23,0%</b>

Quelle: Statistik Austria 2008, 2012, 2014

Die mit Abstand höchsten Betreuungsquoten für unter Dreijährige weisen Wien und das Burgenland auf: Beide verfügten bereits 2007/08 über ein vergleichsweise stark ausgebautes Betreuungssystem für unter Dreijährige (23,1% bzw. 15,3%) und haben ihre Betreuungsquoten bis zum Kindergartenjahr 2011/12 noch einmal deutlich gesteigert (auf 33,2% bzw. 29%). Eine besonders hohe Steigerung der Betreuungsquote erzielte Niederösterreich (von 8,7% auf 21,0%). Besonders niedrige Betreuungsquoten finden sich nach wie vor v.a. in der Steiermark (10%) und in Oberösterreich (11,2%); etwas höhere – in aufsteigender Reihenfolge – in Salzburg (14,1%), Kärnten (16,5%), Vorarlberg (17,3%) und Tirol (18%). In vielen dieser Bundesländer liegt die Steigerung der Betreuungsquote in Prozentpunkten auch vergleichsweise niedrig (v.a. in Kärnten, Salzburg und der Steiermark).<sup>41</sup> Hinzu kommen deutliche Unterschiede zwischen dem urbanen und dem ländlichen Raum (Statistik Austria 2011; vgl. auch Haindl et al. 2013): Nicht nur lag sowohl 2007 als auch 2010 die Betreuungsquote für unter Dreijährige in dünn besiedelten Regionen deutlicher niedriger als in dicht besiedelten.<sup>42</sup>

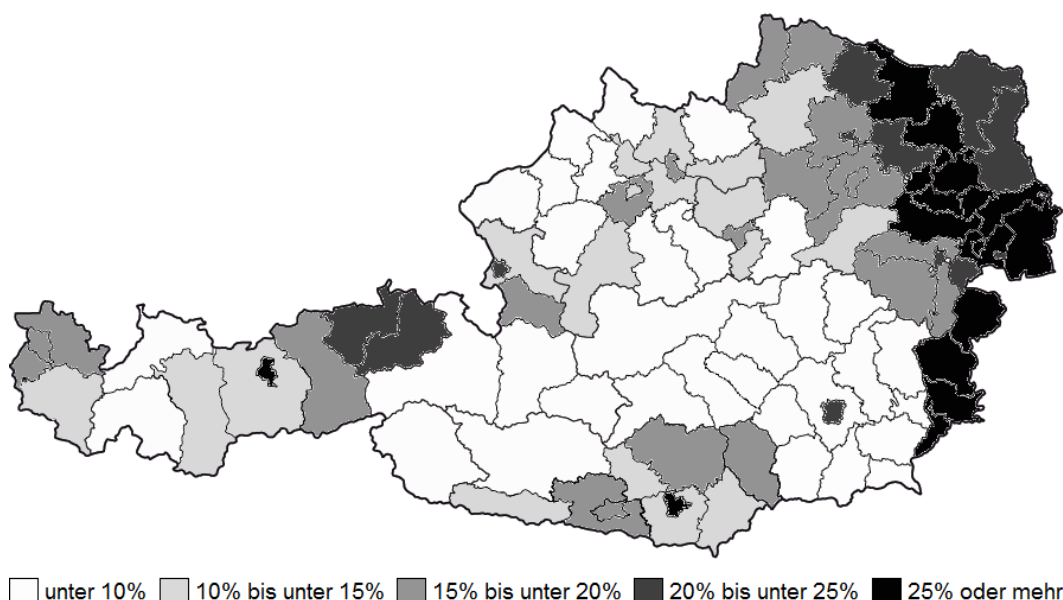
<sup>41</sup> Allerdings ist es möglicherweise schwieriger, bei einem nur marginal vorhandenen System die Betreuungsquote um 5 Prozentpunkte zu steigern als bei einem bereits gut ausgebauten System.

<sup>42</sup> „Dicht besiedelte“ Regionen sind definiert als Gruppe aneinander grenzender Gemeinden, die je eine Bevölkerungsdichte von mehr als 500 Einwohnern pro Quadratkilometer und zusammen eine



Darüber hinaus hat sich dieser Abstand „in den letzten drei Jahren sogar noch etwas erhöht“ (Statistik Austria 2011: 17), was darauf hindeutet, dass kleine Gemeinden eine geringere Ausbaudynamik aufweisen als größere. Allerdings lassen die Daten der Kindertagesheimstatistik keine Rückschlüsse auf Pendelbewegungen zu,<sup>43</sup> durch die z.B. Kinder aus kleineren Gemeinden häufiger in größeren Nachbargemeinden betreut werden.

**Abbildung 5 U3-Betreuungsquoten in den politischen Bezirken 2011/12**



Quelle: Statistik Austria 2012, eigene Berechnung/Darstellung ÖIF (Markus Kaindl)

Einerseits zeigen sich also bei der U3-Betreuung deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern sowie zwischen dem urbanen und ländlichen Raum. Andererseits sind, wie im Folgenden gezeigt wird, auch die Unterschiede *innerhalb* der Länder beträchtlich. Dies weist darauf hin, dass die institutionellen Rahmenbedingungen des jeweiligen Bundeslandes zumindest keine determinierende Wirkung haben, sondern die lokalen Gestaltungsspielräume beim Ausbau der Kindertagesbetreuung hoch liegen (vgl. Kapitel 2).

Wie Abbildung 5 zeigt, besteht in Österreich bei der U3-Betreuung ein Ost-West-Gefälle. Hohe Betreuungsquoten von 20 Prozent und mehr finden sich v.a. in den östlichen Bezirken bzw. Bundesländern Wien, Burgenland und Niederösterreich. Hinzu kommen hohe Betreuungsquoten in Kufstein und Kitzbühel (beide Tirol) sowie in den Landeshauptstädten Graz, Klagenfurt, Innsbruck und Salzburg. Ähnliche Muster zeigen sich auch in Westdeutschland, wo hohe Betreuungsquoten für unter Dreijährige v.a. in Universitätsstädten und Großstädten

---

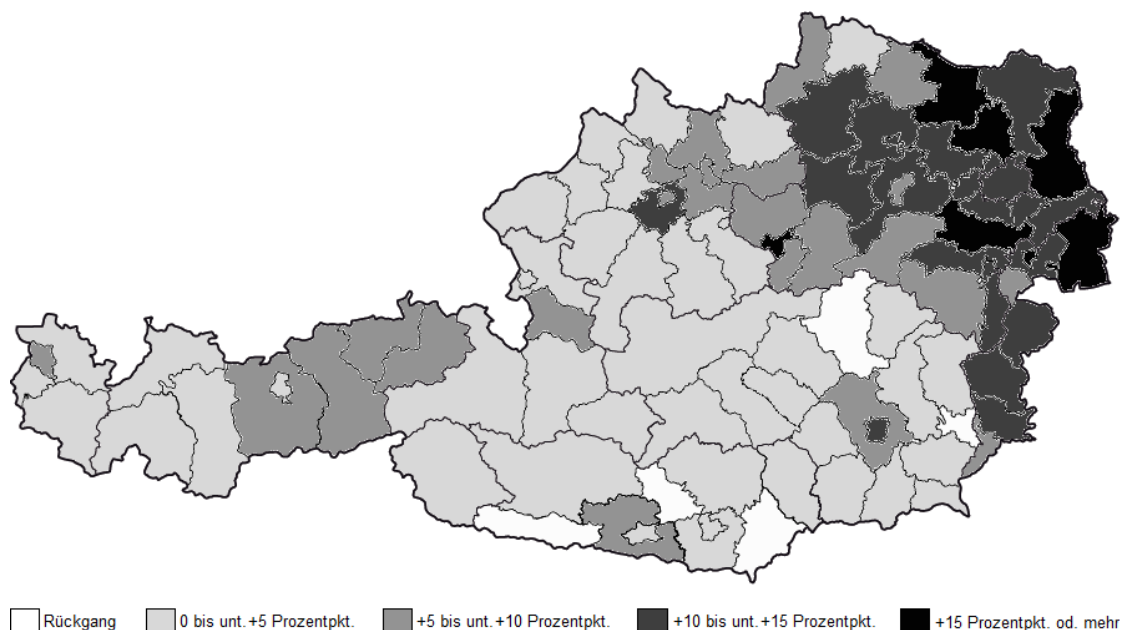
Bevölkerung von mindestens 50.000 aufweisen (Statistik Austria 2011: 12). „Dünn besiedelte“ Regionen sind definiert als Gruppe aneinander grenzender Gemeinden, die weder zu einem dicht besiedelten Gebiet gehören noch zu einem mittel besiedelten (d.h. 100 Einwohner pro Quadratkilometer, zusammen Bevölkerung von mindestens 50.000 oder an ein dicht besiedeltes Gebiet angrenzend).

<sup>43</sup> Zwar ist es nicht möglich, die Relevanz dieser Pendelbewegungen zu quantifizieren, da in der Kindertagesheimstatistik keine Angaben zum Wohnort der betreuten Kinder getroffen werden. Dennoch kann davon ausgegangen werden, dass z.B. gerade im Umland von Großstädten oder regionalen Zentren deutliche Verzerrungen auftreten.

sowie in ihrer Umgebung aufzufinden sind (Hüsken 2011). Insgesamt 34 von den 95 politischen Bezirken wiesen 2011 besonders niedrige institutionelle Betreuungsquoten von weniger als zehn Prozent auf; gelegen waren sie v.a. in Tirol, Salzburg, Oberösterreich und der Steiermark sowie vereinzelt in Kärnten (Spittal/Drau) und in Niederösterreich (Scheibbs).

## 5.2 Ausbaudynamik

**Abbildung 6 Ausbaudynamik in den politischen Bezirken\***



\* Veränderung der institutionellen Betreuungsquoten (U3) von 2007/08 bis 2011/12 in Prozentpunkten  
Quelle: Statistik Austria 2008, 2012, eigene Berechnung/Darstellung ÖIF (Markus Kaindl)

In Abbildung 6 ist die Ausbaudynamik in den österreichischen Bezirken dargestellt, gemessen an der Veränderung der institutionellen Betreuungsquote für unter Dreijährige zwischen 2007 und 2011. Zu beachten ist an dieser Stelle, dass hierbei nicht die Anzahl der Kinder in den Bezirken einbezogen ist, die im Zeitraum entweder gestiegen oder gesunken sein kann. Ebenfalls abstrahiert wird beispielsweise von Pendelbewegungen, die dazu führen, dass Kinder nicht im eigenen, sondern z.B. in einem benachbarten Bezirk betreut werden (s.o.).<sup>44</sup> Wie Abbildung 6 zeigt, findet sich in den östlichen Bezirken Österreichs nicht nur der insgesamt höchste Ausbaustand, sondern auch die höchste Ausbaudynamik. Insgesamt sieben Bezirke haben von 2007/08 bis 2011/12 ihre Betreuungsquoten für unter Dreijährige um 15 Prozentpunkte oder mehr gesteigert, nämlich Wels-Land (Oberösterreich), Eisenstadt und Neusiedl (Burgenland) sowie Waidhofen-Ybbs, Gänserndorf, Baden, Hollabrunn, Korneuburg (alle Niederösterreich)<sup>45</sup>. In insgesamt fünf Bezirken sind die Betreuungsquoten im genannten Zeitraum zurückgegangen, nämlich in Hermagor, Völkermarkt, Feldkirchen (alle Kärnten) sowie in Bruck/Mur und Fürstenfeld (beide Steiermark).

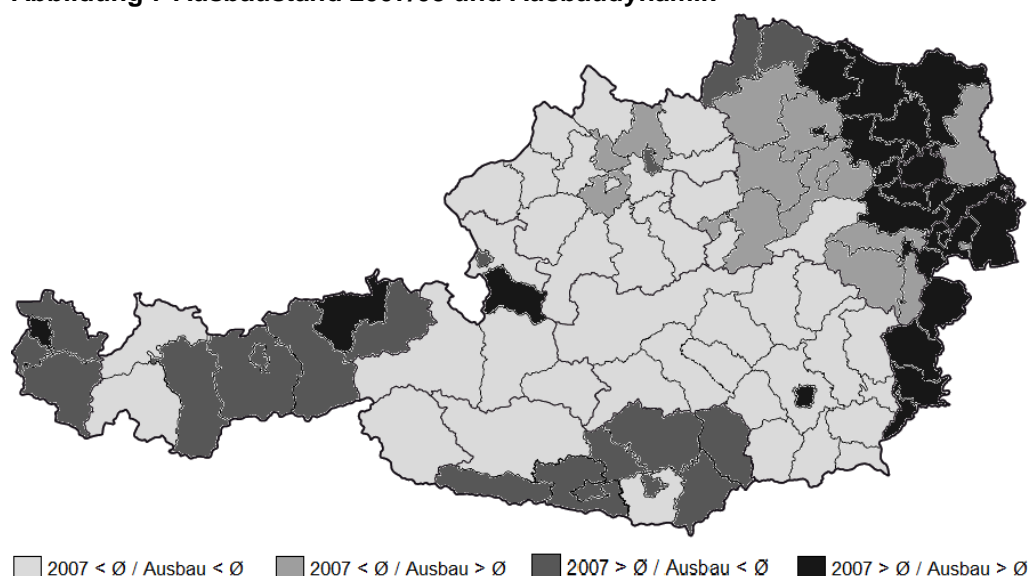
<sup>44</sup> Letzteres ist möglichst im Rahmen der Fallstudien zu erheben und bei der Analyse einzubeziehen.

<sup>45</sup> Zudem finden sich in Niederösterreich viele Bezirke mit einer Ausbaudynamik von zehn bis 15 Prozentpunkten zwischen 2007/08 und 2011/12. In Niederösterreich wurden die Kindergartengruppen für Kinder ab zweieinhalb Jahren geöffnet.



Von Interesse ist neben der Ausbaudynamik auch der Zusammenhang mit der Ausgangslage von 2007/08: Sind etwa diejenigen Bezirke, die hier eine hohe Ausbaudynamik aufweisen, eher durch eine niedrige Betreuungsquote 2007/08 gekennzeichnet, wiesen sie also einen vergleichsweise hohen Ausbaudruck auf?<sup>46</sup> Oder handelt es sich um Bezirke, die bereits traditionell im Bereich der Kleinkindbetreuung aktiv waren und nun im Kontext des Bund-Länder-Programms auf dieser Grundlage weiter ausbauen? Abbildung 7 zeigt stellt den Ausbaustand 200/08 und die Ausbaudynamik im Zusammenhang dar und unterteilt die politischen Bezirke in vier Gruppen. Vereinfacht gesagt zeigt sich im östlichen Teil Österreichs v.a. ein Bild des starken Ausbaus, sowohl von einem über- (Wien, Burgenland) wie auch unterdurchschnittlichen Niveau (Niederösterreich) in 2007/08 ausgehend. In Tirol, Vorarlberg und in Kärnten war die U3-Betreuungsquoten 2007/08 oftmals überdurchschnittlich hoch, liegt aber die Ausbaudynamik eher unter dem Durchschnitt. Die politischen Bezirke in Salzburg, Steiermark und Oberösterreich bleiben oftmals sowohl in Hinblick auf die Ausgangslage als auch die Ausbaudynamik unterhalb des Durchschnitts.

**Abbildung 7 Ausbaustand 2007/08 und Ausbaudynamik**



Quelle: Statistik Austria, Kindertagesheimstatistik 2008 und 2012 (Sonderauswertung), eigene Berechnung/Darstellung ÖIF (Markus Kaindl)

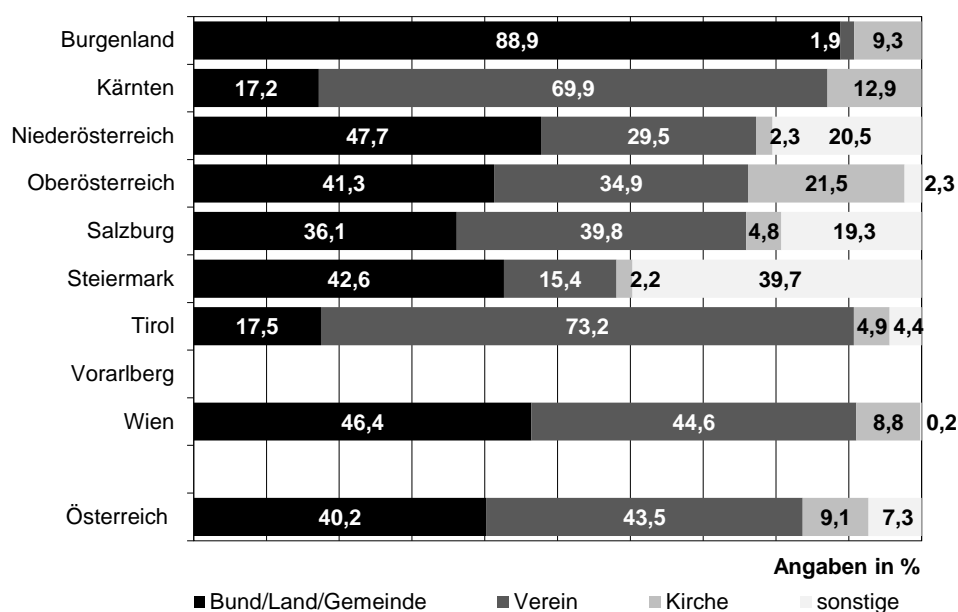
### 5.3 Trägerstruktur

Bei der Bereitstellung sozialer Dienste findet man in Österreich, wie oben diskutiert, eine sogenannte „mixed economy of welfare“ auf (vgl. Evers et al. 2005), d.h. ein Nebeneinander von öffentlicher Trägerschaft, Dritter-Sektor-Organisationen und z.T. auch privatgewerblichen Trägern. Wie die folgende Abbildung zeigt, existieren bezüglich der Trägerstruktur deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern: Während im Burgenland eine absolute Dominanz öffentlicher Einrichtungen besteht, befinden sich die Krippen in Tirol und Kärnten vorrangig in Trägerschaft von Vereinen sowie einer Kirche. In den anderen sechs Bundesländern besteht ein mehr oder weniger starkes Gleichgewicht zwischen öffentlichen und privaten Trägern. Auffällig ist hierbei zum einen die sehr heterogene Relevanz von kirchlichen

<sup>46</sup> In Deutschland bspw. erfolgt der Betreuungsausbaue seit 2007 in den west- und ostdeutschen Regionen in ähnlicher Stärke – trotz der unterschiedlichen Ausgangslagen (Hüsken 2011: 23).

Trägern: Vor allem in Oberösterreich nehmen sie eine bedeutende Rolle ein, aber auch im Burgenland, in Kärnten und Wien führen sie um die zehn Prozent aller Krippen. In Niederösterreich oder der Steiermark hingegen sind kirchliche Träger kaum vertreten. Auffällig ist zum anderen aber auch die vernachlässigbare Rolle sonstiger Träger in der Mehrzahl der Bundesländer, umgekehrt aber ihre hohe Bedeutung als Krippen-Träger in Niederösterreich (20,5%), Salzburg (19,3%) und v.a. in der Steiermark (39,7%). Dies erklärt sich v.a. über die vergleichsweise hohe Zahl von Krippen, die von Betrieben<sup>47</sup> oder Privatpersonen erhalten werden.

**Abbildung 8 Trägerstruktur von Krippen in den Bundesländern<sup>48</sup>**



Quelle: Statistik Austria 2012, eigene Berechnung/Darstellung ÖIF (Markus Kaindl)

Wie bei den Betreuungsquoten, so sind auch bezüglich der Trägerschaft nicht nur Unterschiede zwischen den neun Bundesländern interessant, sondern in Hinblick auf den Gestaltungsspielraum der Gemeinden v.a. auch die lokale Situation sowie gegebenenfalls auffällige Veränderungen zwischen 2007/08 und 2011/12. Diese sind in Tabelle 15 für die politischen Bezirke aufgeführt (Anhang). Hierbei ist zu beachten, dass sich Unterschiede im Vergleich zu Abbildung 8 daraus ergeben, dass dort lediglich Erhalter von Krippen abgebildet sind, hier jedoch alle Einrichtungen, in denen (auch) unter Dreijährige betreut werden. Betrachtet man die Bezirke daraufhin, wo größere Veränderungen in den Trägerstrukturen stattgefunden haben, so fällt auf, dass dies v.a. auf Bezirke im Burgenland und in Kärnten zutrifft. Drei Bezirke stechen besonders heraus: In Sankt Veit an der Glan (Kärnten) nahm der Anteil öffentlicher Träger von 43,9 Prozent (2007) auf nur noch 25,6 Prozent (2011) ab, während der Anteil privater Träger entsprechend anstieg. Auch in den niederösterreichischen Bezirken

<sup>47</sup> Es ist zu beachten, dass es sich bei Krippen in betrieblicher Trägerschaft nicht notwendig um Betriebskindergärten handelt und auch umgekehrt Betriebskindergärten nicht in betrieblicher Trägerschaft sein müssen.

<sup>48</sup> Hierbei wurden auf Grundlage der Kindertagesheimstatistik 2011/12 die Träger „Bund“, „Land“ sowie „Gemeinde“ unter „Öffentliche Träger“ zusammengefasst. Zudem wurden unter „Sonstige Träger“ auch die Krippe-Erhalter „Betrieb“ sowie „Privatperson“ integriert.

Waidhofen an der Ybbs (Stadt) und Scheibbs ging der Anteil öffentlicher Träger von vormals 100 Prozent auf 84,6 Prozent bzw. 88,9 Prozent zurück.<sup>49</sup>

## 6 Fallübersicht: „Steckbriefe“ der sechs Gemeinden

Im Folgenden wird mit einem „Steckbrief“ je ein kurzer Überblick über die Rahmenbedingungen und Betreuungslagen in den sechs untersuchten Fällen gegeben. Da die Städte und Gemeinden bei der Darstellung und Analyse der Ergebnisse in Kapitel 6 anonymisiert werden, wird an dieser Stelle nur in Einzelfällen aus den durchgeführten Experteninterviews zitiert. In diesen Fällen erfolgt die Zitation nicht nach der chronologischen Interviewnummerierung, sondern unter Angabe der Stadt (z.B. Interview Wels).

### 6.1 Wels (Oberösterreich)

Wels war mit 58.882 Einwohnern<sup>50</sup> im Jahr 2013 nach Linz die zweitgrößte Stadt Oberösterreichs, wobei die Stadt seit 2001 weiter gewachsen ist. 2011 waren in Wels 15,7 Prozent der Bevölkerung unter 15 Jahre, 67 Prozent zwischen 15 und 64 Jahre und 17,3 Prozent über 65 Jahre alt. Der Ausländeranteil in Wels betrug im selben Jahr 18,3 Prozent, davon waren 3,2 Prozent EU-Ausländer. Die Frauenerwerbsquote bei den 15- bis 64-Jährigen lag 2010 bei 67,6 Prozent.

Das Feld der Kleinkindbetreuung in Wels war lange Zeit durch ein Primat der privaten Anbieter gekennzeichnet, die Stadt selbst stellte erst vergleichsweise spät eigene Angebote bereit. Zwischen 1979 und 1992 gab es eine Kinderkrippe der Caritas, die mit einer Ganztagsgruppe geführt wurde, sowie ergänzend Betreuung durch Tageseltern (Interview Wels). In den 1990er Jahren kam eine höhere Dynamik ins Feld, die aber nach wie vor auf private Anbieter beschränkt blieb: 1992 wurde in der Einrichtung der Caritas eine zweite Gruppe eingeführt; zwei Jahre später eröffneten die Kinderfreunde eine Gruppe und nahmen 1996 sowie 1997 jeweils eine weitere Krabbelstube hinzu. Ein Interviewpartner von einem Einrichtungsträger erinnert sich an die Eröffnung der U3-Einrichtung zu dieser Zeit:

„Linz und Wels waren da relativ rasch dran und es ist auch die Stadt Wels immer dahinter gestanden, dass wir Kleinstkindbetreuungsplätze brauchen. Manches Mal war's schwierig und manches Mal war's leichter.“ (Interview Wels).

Zum damaligen Zeitpunkt verfolgte die Stadt klar die Policy, keine eigenen Angebote in der Kinderbetreuung für unter Dreijährige zu schaffen: „Die Stadt Wels hat gesagt: Wir machen Kindergärten, wir machen Horte – Kleinstkinderbetreuung lassen wir den Privaten“ (Interview Wels). Der Wendepunkt kam im Jahr 2009 mit der Einführung des Gratis-Kindergartens in Oberösterreich, der ab dem Alter von zweieinhalb Jahren galt und damit auch den Krabbelstuben-Bereich umfasste. Vor diesem Hintergrund war es nun Ziel der Stadt, ab dem dritten Lebensjahr einen vollen Deckungsgrad zu erreichen – „mit dem politischen Willen, jedes

<sup>49</sup> In allen anderen Fällen blieben die prozentualen Veränderungen zwischen öffentlichen und privaten Trägern unterhalb von zehn Prozent.

<sup>50</sup> Alle im folgenden Abschnitt genannten Zahlen stammen aus der Gemeindestatistik von Statistik Austria, abrufbar unter: <http://www.statistik.at/blickgem/gemDetail.do?gemnr=40301> (4.10.2013)

Welser Kind soll ab drei Jahren einen Kindergartenplatz haben“ (Interview Wels). Dies blieb allerdings nicht auf den Kindergartenbereich beschränkt: 2009 wurde die erste Krabbelstube der Stadt Wels gebaut, mittlerweile verfügt die Stadt über vier Krabbelstuben-Gruppen und eine alterserweiterte Gruppe. Und auch die privaten Träger bauten weiter aus. Wie auch die folgende Tabelle zeigt, ist die Stadt Wels also in den letzten Jahren durch eine vergleichsweise hohe Ausbaudynamik in der U3-Betreuung gekennzeichnet. Bei Angabe der Anzahl an Einrichtungen ist zu beachten, dass hierbei alle Einrichtungen erfasst sind, in denen (auch) unter Dreijährige betreut werden, d.h. zum Beispiel auch altersgemischte Gruppen.<sup>51</sup>

**Tabelle 8 Entwicklung der Betreuungslandschaft in Wels**

	Anzahl an Einrichtungen*		Alter der betreuten Kinder			Anwesenheit der Kinder		
	öffentlich	privat	0-1	1-2	2-3	ganztags	nur vormit-tags	nur nachmit-tags
2007/08	11	15	0,0%	5,4%	15,8%	39,9%	57,8%	2,3%
2011/12	13	22	0,0%	9,0%	32,9%	54,5%	38,9%	6,7%

Quelle: Statistik Austria, Kindertagesheimstatistik 2011/12 (Sonderauswertung)

\*Anzahl aller Einrichtungen, in denen (auch) unter Dreijährige betreut werden

Auch wenn Betreuungsquoten für die lokale Ebene mit Vorsicht zu behandeln sind, können doch mit einiger Plausibilität für Wels (als vergleichsweise große Stadt) deutliche Zuwächse bei der Betreuung einjähriger und v.a. zweijähriger Kinder konstatiert werden. Für unter einjährige Kinder scheint kein Angebot verfügbar zu sein. Wie die Tabelle zeigt, wurde beim Angebotsausbau in den letzten Jahren stark auf die privaten Anbieter gesetzt und die diesbezügliche Tradition in der Stadt Wels fortgeführt. Bei diesem Weg ist allerdings aktuell ein gewisser Richtungswechsel zu verzeichnen, da die Stadt aus pädagogischen Gründen ihre eigenen Angebote perspektivisch verstärken möchte:

„Was wir merken ist, die meisten dieser [privaten] Betriebe sind Satellitenbetriebe, also das ist eine Krabbelstubengruppe an einem Standort, höchstens noch eine zweite. Und wir kommen jetzt drauf, dass es einfach vom pädagogischen Aspekt sehr viel Sinn macht, wenn man die Krabbelstubengruppen einem Kindergarten angliedert.“ (Interview Wels)

Sowohl für die Kinder als auch für die Eltern sei der fließende Übergang zwischen Krabbelstuben- und Kindergartengruppe förderlich, der so ermöglicht werden könne – gerade in Fällen von mehreren Kindern im noch nicht schulpflichtigen Alter. Insgesamt lässt sich die Betreuungslandschaft in Wels dennoch nach wie vor als vergleichsweise pluralistisch beschreiben. Abgesehen von sehr kleinen, speziellen Einrichtungen (z.B. Waldorfkindergarten, Da-Vinci-Akademie) existieren unterschiedliche größere Einrichtungsträger, die Teil der städtischen Ausbauplanungen sind, darunter „der Schulverein der Kreuzschwestern, die Franziskanerinnen, [...] die verschiedenen Caritas-Träger der Stadt Wels, [...] das Land mit den heilpädagogischen Einrichtungen, [...] die Kinderfreunde, [...] das Hilfswerk“ (Interview Wels). So haben etwa die Welser Kinderfreunde als einer der größten Anbieter heute fünf Einrichtungen mit insgesamt acht Gruppen in Betrieb.

<sup>51</sup> Ist also z.B. in einer altersgemischten Gruppe in einem Kindergarten nur ein einziges Kind unter drei Jahren alt, so taucht der Kindergarten unter „Anzahl der Einrichtungen“ auf.

## 6.2 Steyr (Oberösterreich)

Steyr, nach Linz und Wels die drittgrößte Stadt in Oberösterreich, hatte 2013 eine Einwohnerzahl von 38.140.<sup>52</sup> Die Bevölkerung ist damit seit 2001 leicht zurückgegangen. Nach der Registerzählung von 2011 waren 14,1 Prozent der Steyrer Bevölkerung unter 15 Jahre alt, 66 Prozent zwischen 15 und 64 Jahre und 19,9 Prozent über 65 Jahre alt. Im direkten Vergleich mit Wels lag der Ausländeranteil zu diesem Zeitpunkt mit 14 Prozent niedriger (davon 2,9 Prozent EU-Ausländer). Im Jahr 2010 lag die Frauenerwerbsquote (15-64 Jahre) in Steyr bei 67 Prozent.

Heute betreibt die Stadt Steyr insgesamt elf Kindergärten und Horte. Daneben existieren in Steyr sechs Privatkindergärten, die als Bedarfskindergärten von der Stadt gefördert werden, und u.a. von der Caritas, den Kreuzschwestern und als Waldorfkindergarten betrieben werden (Interview Steyr). Krabbelstuben werden in der Stadt Steyr bislang ausschließlich durch private Träger betrieben – zum einen durch die Kinderfreunde, zum anderen durch den Verein „Drehscheibe Kind“. Insgesamt existieren bei diesen beiden Trägern sechs Krabbelstubbengruppen. Vor etwa fünf Jahren wurde eine zusätzliche Gruppe im Krabbelstubbereich eingerichtet (Interview Steyr), sodass vom Zeitpunkt her vermutet werden kann, dass diese Einrichtung im Zusammenhang mit der ersten 15a-Förderung erfolgte. Neben den privaten Krabbelstuben existieren 60 Plätze bei Tageseltern (Interview Steyr).

Laut Homepage der „Drehscheibe Kind“ können in den eigenen Krabbelstubbengruppen Kinder ab dem Alter von einem Jahr betreut werden.<sup>53</sup> Daneben organisiert die „Drehscheibe Kind“ nicht-institutionelle Betreuungsangebote, z.B. stundenweise Betreuung, Krankendienst oder „Oma-Opa-Dienste“ (Interview Steyr). In der von den Kinderfreunden betriebenen Krabbelstube „Kuschelbär“ werden laut Homepage in zwei Gruppen insgesamt 20 Kinder im Alter von anderthalb bis drei Jahren betreut.<sup>54</sup> Sowohl die Einrichtungen der „Drehscheibe Kind“ sowie der Kinderfreunde werden nach diesen eigenen Angaben ganzjährig betrieben. Die Öffnungszeiten der Krabbelstube „Kuschelbär“ gehen von 6.30 bis 16.30 Uhr; die Einrichtungen der „Drehscheibe“ sind teils halb- und teils ganztägig geöffnet.<sup>55</sup>

**Tabelle 9 Entwicklung der Betreuungslandschaft in Steyr**

	Anzahl an Einrichtungen*		Alter der betreuten Kinder			Anwesenheit der Kinder		
	öffentlich	privat	0-1	1-2	2-3	ganztags	nur vormittags	nur nachmittags
2007/08	11	11	0,0%	3,2%	16,7%	31,6%	68,2%	0,2%
2011/12	12	12	0,6%	3,8%	19,6%	45,7%	52,2%	2,1%

Quelle: Statistik Austria, Kindertagesheimstatistik 2011/12 (Sonderauswertung)

\*\*Anzahl aller Einrichtungen, in denen (auch) unter Dreijährige betreut werden

<sup>52</sup> <http://www.statistik.at/blickgem/gemDetail.do?gemnr=40201> (4.10.2013)

<sup>53</sup> [http://www.drehscheibe-kind.at/index.php?option=com\\_content&view=article&id=9&Itemid=36](http://www.drehscheibe-kind.at/index.php?option=com_content&view=article&id=9&Itemid=36) (4.10.2013)

<sup>54</sup> <http://www.kinderfreunde.cc/Bundeslaender/Oberoesterreich/Steyr-Kirchdorf/Angebote/Kinderbetreuung/Krabbelstuben/Steyr> (4.10.2013)

<sup>55</sup> Krabbelstube Elefant I (8-13 Uhr), Krabbelstube Elefant II (7-18 Uhr), Krabbelstube Elefant III (7.30-14.30 Uhr), Krabbelstube Elefant IV (7-14 Uhr).



Eingedenk der notwendigen Vorsicht bei der Interpretation lokaler Betreuungsquote kann – angesichts der Größe von Steyr – dennoch mit einiger Plausibilität konstatiert werden, dass die U3-Betreuungsquoten in den letzten Jahren kaum gestiegen sind. Dies gilt v.a. für die Gruppe der unter zweijährigen Kinder. Laut Kindertagesheimstatistik findet sich in Steyr bei der Betreuung für unter Dreijährige ein sehr ausgewogenes Verhältnis zwischen öffentlichen und privaten Einrichtungen: Da die Stadt Steyr jedoch keine eigenen Kinderkrippen betreibt, sind die entsprechenden Zahlen auf im Kindergarten betreute Kinder ab zweieinhalb Jahren zurückzuführen.

### 6.3 Eisenstadt (Burgenland)

Eisenstadt ist die Landeshauptstadt und mit 13.351 Einwohnern<sup>56</sup> die größte Stadt des Burgenlands. Die Stadt ist damit seit 2001 und damals 11.334 Einwohnern noch einmal deutlich gewachsen. Nach der Registerzählung von 2011 waren in Eisenstadt 13,8 Prozent der Bevölkerung unter 15 Jahre alt, 67,9 Prozent zwischen 15 und 64 Jahre alt und 18,2 Prozent 65 Jahre und älter. Der Ausländeranteil lag zu diesem Zeitpunkt bei lediglich 9,4 Prozent, davon 5,7 Prozent EU-Ausländer. 2010 lag die Frauenerwerbsquote bei den 15- bis 64-Jährigen mit 70,7 Prozent vergleichsweise hoch.

Die erste Kinderkrippe in Eisenstadt wurde Ende der 1990er Jahre eingerichtet. Sie wurde damals vom Krankenhaus primär für die eigenen Beschäftigten betrieben und später von der Stadt übernommen (Interview Eisenstadt). Aus Unzufriedenheit mit den baulichen Voraussetzungen der damaligen Einrichtung entschied sich die Stadt kurz nach dieser Übernahme, einen Neubau für einen Kindergarten und eine benachbarte Kinderkrippe mit zwei Kinderkrippengruppen zu errichten. Die Krippe wurde damals als gemeindeübergreifende Einrichtung geplant bzw. seitens des Landes Burgenland nur als solche genehmigt, da „man davon ausgegangen ist, dass in der Stadt nicht ausreichend Kinder sind, damit wir zwei Kinderkrippengruppen voll bekommen“ (Interview Eisenstadt). Die Eröffnung dieser neuen Betreuungseinrichtung fand vor fünf Jahren statt. Die wesentlichen Ausbaumaßnahmen in der U3-Betreuung wurden also in Eisenstadt noch vor Inkrafttreten der ersten 15a-Vereinbarung beschlossen. Vor diesem Hintergrund wird von dem Gesprächspartner aus Eisenstadt der Einfluss der 15a-Vereinbarung als eher gering betrachtet: „Eben vorausschauend, ohne zu wissen, dass das kommt“ (Interview Eisenstadt) sei die Kinderkrippe bereits geplant und eingerichtet worden. Die Ganztagsgruppe der städtischen Kinderkrippe in Eisenstadt ist von 7 bis 17 Uhr geöffnet, die Halbtagsgruppe von 7 bis 13.30 Uhr.<sup>57</sup> Im September 2012 wurde eine weitere Kinderkrippen-Gruppe mit 15 Plätzen in einem städtischen Kindergarten eingerichtet, in dem zu diesem Zeitpunkt ein freier Gruppenraum vorhanden war.<sup>58</sup> Denn seit Eröffnung der großen städtischen Krippe habe sich alles relativ schnell wieder geändert: „Der Bedarf ist in den letzten Jahren weiter gestiegen“ (Interview Eisenstadt).

Daneben existiert auch in der privaten Einrichtung „Verein Kinderbetreuungseinrichtung Eisenstadt“ noch eine Krippengruppe, sodass in der Stadt derzeit insgesamt fünf Krippengruppen bestehen.

<sup>56</sup> <http://www.statistik.at/blickgem/gemDetail.do?gemnr=10101> (4.10.2013)

<sup>57</sup> <http://www.eisenstadt.gv.at/buergerservice/kinder/kindergaerten/webseiten-kindergaerten/kindergarten-ing-alois-schwarz-platz/kinderkrippe.html> (19.12.2013)

<sup>58</sup> [http://www.eisenstadt.gv.at/uploads/tx\\_cmseisenstadt/downloads/Amtsblatt\\_Mai.pdf](http://www.eisenstadt.gv.at/uploads/tx_cmseisenstadt/downloads/Amtsblatt_Mai.pdf) (19.12.2013)



**Tabelle 10 Entwicklung der Betreuungslandschaft in Eisenstadt**

	Anzahl an Einrichtungen*		Alter der betreuten Kinder			Anwesenheit der Kinder		
	öffentlich	privat	0-1	1-2	2-3	ganztags	nur vormit- tags	nur nachmit- tags
2007/08	6	2	0,0%	11,5%	53,1%	66,8%	33,2%	0,0%
2011/12	7	2	0,8%	29,7%	100%	76,8%	23,0%	0,2%

Quelle: Statistik Austria, Kindertagesheimstatistik 2011/12 (Sonderauswertung)

\*Anzahl aller Einrichtungen, in denen (auch) unter Dreijährige betreut werden

Die beschriebenen Entwicklungen spiegeln sich auch in Tabelle 10 wider. Gerade angesichts einer angegebenen Betreuungsquote von 100 Prozent bei den Zwei- bis Dreijährigen ist allerdings zu beachten, dass diese durch die gemeindeübergreifende Einrichtung verfälscht sein könnte. Die Betreuungsquoten für unter Dreijährige sind in diesem Zuge in den letzten Jahren deutlich gestiegen, v.a. bei den zweijährigen Kindern. Wie auch Tabelle 10 zeigt, ist Eisenstadt in Bezug auf die Trägerlandschaft städtisch dominiert – sowohl im Kindergarten- als auch im Krippenbereich. Ein früherer, von der Caritas betriebener Kindergarten wurde geschlossen, da die Räumlichkeiten ans Land verkauft wurden, um dort das neue Kulturzentrum von Eisenstadt zu errichten (Interview Eisenstadt).

## 6.4 Pinkafeld (Burgenland)

Pinkafeld, eine Stadtgemeinde im Bezirk Oberwart im Burgenland, verzeichnete 2013 eine Einwohnerzahl von 5.511 und ist damit seit 2001 weiter gewachsen (5.181 Einwohner).<sup>59</sup> Laut Registerzählung aus dem Jahr 2011 betrug die Pinkafelder Bevölkerung unter 15 Jahren 15 Prozent, zwischen 15 und 64 Jahren 66,7 Prozent und über 65 Jahren 18,3 Prozent. Der Ausländeranteil lag mit 7,2 Prozent eher niedrig (davon noch einmal 3,5 Prozent EU-Ausländer). 2010 lag die Frauenerwerbsquote der 15- bis 64-Jährigen bei 66,8 Prozent.

Pinkafeld weist eine auch von anderen Gemeinden bekannte Entwicklung auf, in der ein ehemals privater, in diesem Fall vom Kloster getragener Kindergarten in den 1970er Jahren von der Stadtgemeinde übernommen wurde (Interview Pinkafeld). Neben dem städtischen Kindergarten gibt es noch einen weiteren privaten Kindergarten für Kinder ab dem dritten Lebensjahr, der vom SOS-Kinderdorf eingruppigt betrieben wird (insgesamt 25 Kinder).<sup>60</sup> Im SOS-Kindergarten werden Kinder aus Pinkafeld und aus dem SOS-Kinderdorf gemeinsam betreut. Allerdings wurde seitens eines Gesprächspartners in Pinkafeld darauf hingewiesen, dass eine Schließung des SOS-Kindergartens geplant sei – und damit unter Umständen große Herausforderungen auf die Stadt zukämen, eine neue Einrichtung zu schaffen.

<sup>59</sup> <http://www.statistik.at/blickgem/gemDetail.do?gemnr=10918> (4.10.2013)

<sup>60</sup> <http://www.sos-kinderdorf.at/sos-kinderdorf-erleben/wo-wir-arbeiten/osterreich/burgenland/kindergarten-pinkafeld> (19.12.2013)

**Tabelle 11 Entwicklung der Betreuungslandschaft in Pinkafeld**

	Anzahl an Einrichtungen*		Alter der betreuten Kinder			Anwesenheit der Kinder		
	öffentlich	privat	0-1	1-2	2-3	ganztags	nur vormit-tags	nur nachmit-tags
2007/08	2	1	2,9%	11,8%	62,8%	31,1%	68,4%	0,5%
2011/12	2	1	0,0%	21,4%	45,8%	25,0%	75,0%	0,0%

Quelle: Statistik Austria, Kindertagesheimstatistik 2011/12 (Sonderauswertung)

\*Anzahl aller Einrichtungen, in denen (auch) unter Dreijährige betreut werden

Die Betreuung von unter dreijährigen Kindern ist in Pinkafeld erst seit 2002 möglich, als die erste öffentliche Krippe für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr eröffnet wurde. 2007, also noch vor Abschluss der ersten 15a-Vereinbarung, wurde der Neubau der Kinderkrippe eingeweiht, der als Mehrgenerationenhaus gemeinsam mit dem Seniorenwohnheim St. Vinzenz konzipiert ist. In diesem Zuge wurde die Kinderkrippe von einem eingruppigen auf einen zweigruppigen Betrieb umgestellt. Sie ist von 7 bis 17 Uhr geöffnet.<sup>61</sup> Den beschriebenen Entwicklungen entsprechend zeigt sich auch in Tabelle 11, dass sich die Einrichtungszahl zwischen 2007/08 und 2011/12 nicht erhöht hat. Auch wenn die Betreuungsquoten bei Pinkafeld als der kleinsten Stadt im Sample noch deutlich vorsichtiger zu interpretieren sind als z.B. in Innsbruck oder auch Wels, erscheint es doch angesichts dessen, dass sich bei der Einrichtungszahl keine Veränderungen vollzogen haben, zumindest plausibel, dass auch die Betreuungsquoten innerhalb dieses Zeitraums nicht weiter gestiegen sind. Allerdings zeigen die Daten einen interessanten Unterschied in Hinblick auf die Altersgruppen auf: während die Betreuungsquote für die einjährigen Kinder im Untersuchungszeitraum deutlich anstieg, zeigen sich – im Unterschied zu allen anderen untersuchten Gemeinden – deutliche Rückgänge bei der Betreuungsquote der zweijährigen Kinder in Pinkafeld.

## 6.5 Wörgl (Tirol)

Wörgl, das regionale Wirtschaftszentrum des Tiroler Unterlands, wies 2013 eine Bevölkerungszahl von 12.806 auf.<sup>62</sup> Die Stadt ist damit seit 2001 noch einmal deutlich gewachsen (10.885 Einwohner). Wörgl ist eine vergleichsweise junge Stadt: 16,3 Prozent der Einwohner sind jünger als 15 Jahre, 69,3 Prozent zwischen 15 und 64 Jahren und 14,4 Prozent älter als 65 Jahre alt. Der Ausländeranteil liegt mit 15,6 Prozent – davon 4,4 Prozent EU-Ausländer – relativ hoch. 2010 lag die Frauenerwerbsquote (15-64 Jahre) bei 68,4 Prozent.

Die Trägerlandschaft im Kinderbetreuungsbereich ist in Wörgl städtisch dominiert. Wie in vielen anderen Städten und Gemeinden auch zeigt sich dabei in der historischen Entwicklung eine Verschiebung von privaten hin zu öffentlichen Trägern. So befand sich von den Kindergärten in Wörgl eine lange Zeit in Trägerschaft der Pfarre. „Im Laufe der Zeit“ einigten sich dann beide Seiten darauf, „dass die Stadt die Personalkosten der Pfarre ersetzt“ (Interview Wörgl), dafür aber die Pfarre die Gebäudekosten weiterhin trägt. Vor einigen Jahren

<sup>61</sup> [www.pinkafeld-online.at/?mmid=2&smid=38&ID=11&action=detail&detailID=175&ArtikelID=253](http://www.pinkafeld-online.at/?mmid=2&smid=38&ID=11&action=detail&detailID=175&ArtikelID=253) (7.1.2014)

<sup>62</sup> <http://www.statistik.at/blickgem/gemDetail.do?gemnr=70531> (4.10.2013)

übernahm dann die Stadt – auf ihre eigene Anregung hin – selbst die Trägerschaft für diesen Kindergarten, wobei das Grundstück im Besitz der Pfarre verblieb.

Ähnlich verhielt es sich auch bei den beiden Betreuungseinrichtungen für unter Dreijährige, die ursprünglich von einem kleinen Verein im Sozialsprengel<sup>63</sup> betrieben wurden (Interview Wörgl). Wie auch in vielen anderen Städten und Gemeinden wurden v.a. Kleinkindbetreuungseinrichtungen lange Zeit nicht als kommunale Aufgabe betrachtet, sondern das Feld privaten Anbietern überlassen. In Wörgl änderte sich dies 2008, als Wörgl die Kinderkrippe und Krabbelstube vom privaten Verein übernahm, da man zu dem Schluss gekommen war: „Eigentlich können wir es gleich selber machen“ (Interview Wörgl). Diese Veränderung ist auch in Tabelle 12 ersichtlich. Die Stadt betreibt aktuell drei städtische Kindergärten sowie zwei Betreuungseinrichtungen für unter Dreijährige – eine Krabbelstube sowie eine Kinderkrippe. Daneben betreibt „Miteinander“ als privater Verein einen Kindergarten und eine Krippe und wird dabei „von der Stadt ein bisschen finanziell unterstützt“ (Interview Wörgl). Bei der 2008 vom privaten Sozialsprengelverein übernommenen Kinderkrippe schuf die Stadt 2012 eine zusätzliche Vormittagsgruppe.

**Tabelle 12 Entwicklung der Betreuungslandschaft in Wörgl**

	Anzahl an Einrichtungen*		Alter der betreuten Kinder			Anwesenheit der Kinder		
	öffentlich	privat	0-1	1-2	2-3	ganztags	nur vormit-tags	nur nachmit-tags
2007/08	0	3	0,0%	13,6%	35,9%	19,7%	78,9%	1,3%
2011/12	5	2	1,3%	19,3%	35,7%	43,5%	56,0%	0,5%

Quelle: Statistik Austria, Kindertagesheimstatistik 2011/12 (Sonderauswertung)

\*Anzahl aller Einrichtungen, in denen (auch) unter Dreijährige betreut werden

Zwischen 2007/08 und 2011/12 ist die Betreuungsquote für unter Dreijährige in Wörgl unterdurchschnittlich stark von 16,9 Prozent auf 18 Prozent gestiegen (vgl. Tabelle 2). Die oben beschriebenen Entwicklungen sowie das differenziertere Bild auf die Altersgruppen (Tabelle 12) zeigen jedoch, dass es v.a. bei den einjährigen Kindern – wohl durch die Einrichtung der zusätzlichen Krippengruppe – sichtbare Verbesserungen gegeben hat. Die Betreuungsquote bei den zweijährigen Kindern ist im Unterschied zu den meisten anderen untersuchten Gemeinden unverändert. Hier kann als Grund vermutet werden, dass Wörgl – anders als z.B. Wels oder auch Innsbruck – nicht auf alterserweiterte Gruppen gesetzt hat (bzw. die generelle Öffnung von Kindergartengruppen für Zweieinhalbjährige wie in Oberösterreich).

Kinderbetreuung wird heute in Wörgl als fast ausschließlich städtische Aufgabe gesehen. Dies ist insofern interessant, als dass es abermals die individuellen Entwicklungspfade der Städte und Gemeinden auch innerhalb eines Bundeslandes zeigt, zeichnet sich doch Tirol insgesamt für die hohe Bedeutung privater Kinderbetreuungsträger aus. Im Jahr 2012 erwarb die Gemeinde Wörgl das Audit „Familienfreundliche Gemeinde“. Da zu diesem Zeitpunkt bereits viele Weichenstellungen vorgenommen worden waren (s.o.), spielte die Schaffung neuer Einrichtungen im Auditierungsprozess eher eine untergeordnete Rolle (Interview

<sup>63</sup> Sprengel sind Verwaltungseinheiten einer Gemeinde (z.B. Schulsprengel, Arztsprengel) und in der österreichischen Statistik die kleinste Einheit, für die Daten erhoben werden, z.B. bei Volkszählungen.

Wörgl). Allerdings andere Aspekte wie z.B. längere Öffnungszeiten oder weniger Schließwochen im Auditierungsprozess diskutiert worden. Vor diesem Hintergrund werde man nun im Februar 2014 erstmals versuchen, die Betreuungseinrichtungen offenzuhalten – traditionell blieben in Wörgl die Kindergärten im Februar geschlossen (Interview Wörgl).

## 6.6 Innsbruck (Tirol)

Innsbruck ist die Landeshauptstadt von Tirol und mit aktuell 122.458 Einwohnern die fünftgrößte Stadt Österreichs.<sup>64</sup> Seit 2001 (113.392 Einwohner) ist Innsbruck noch einmal deutlich gewachsen. 2011 waren 12,3 Prozent der Innsbrucker Bevölkerung jünger als 15 Jahre, 69,1 Prozent zwischen 15 und 64 Jahren sowie 18,6 Prozent 65 Jahre und älter. Der Ausländeranteil lag bei 16,4 Prozent, davon allerdings ein vergleichsweise hoher Anteil von EU-Ausländern (7,7%). Die Frauenerwerbsquote (15-64 Jahre) lag 2010 bei 65,3 Prozent.

Als Stadt dieser Größe weist Innsbruck im Vergleich zu den anderen untersuchten Städten einige Besonderheiten auf, die sich u.a. auch in den für Kinderbetreuung zuständigen Verwaltungseinheiten und den zur Verfügung stehenden (personellen) Ressourcen widerspiegeln. So wurde etwa in Reaktion auf das neue Landesgesetz 2012 ein neues, eigenes Referat für „Pädagogische Beratung und Entwicklung“ im Amt für Kinder- und Jugendbetreuung eingerichtet (Interview Innsbruck). Diese Einrichtung sei aufgrund der vielen neu hinzugekommenen Aufgaben wie z.B. dem verpflichtenden letzten Kindergartenjahr erfolgt. Daneben bestehen zwei Referate, die zum einen allgemein für „Kinderbetreuung“ und zum anderen für die „Kinder- und Jugendförderung“ zuständig sind.

Die Entwicklung der Betreuungslandschaft in Innsbruck weist einige Besonderheiten auf. Auf der einen Seite finden sich in Innsbruck vergleichsweise hohe Betreuungsquoten für unter Dreijährige und zeigen sich auch noch einmal deutliche Steigerungen in den letzten Jahren (Tabelle 13). Auf der anderen Seite ist die Stadt Innsbruck nicht selbst als Träger von Kinderkrippen aktiv, sondern deren Bereitstellung erfolgt ausschließlich durch Subventionierung von privaten Trägern. Neben größeren Trägerorganisationen wie den Kinderfreunden sind in Innsbruck ein Großteil der Einrichtungsträger für die Gruppe der unter Dreijährigen private Initiativen von Privatpersonen bzw. Eltern-Initiativen (Interview Innsbruck). Die private und selbst-organisierte Kinderbetreuung hat in Innsbruck und in Tirol eine besondere Tradition: So wurde etwa im Jahr 1990 der Dachverband „Verein Selbstorganisierte Kindergruppen Tirol“ gegründet, um diese von Eltern und Pädagogen organisierten Gruppen bei organisatorischen und pädagogischen Fragen zu unterstützen.<sup>65</sup> Handelte es sich ursprünglich v.a. um selbst-organisierte Kinder- und Spielgruppen, so werden von den mittlerweile 92 Träger-Mitgliedern heute auch z.B. Krippen oder Horte bereitgestellt, weshalb sich der Verein 2010 in „Dachverband Selbstorganisierte Kinderbetreuung Tirol“ umbenannte.

Nichtsdestotrotz wird eine signifikante Zahl von unter Dreijährigen in öffentlichen Einrichtungen der Stadt Innsbruck betreut, da sich die Stadt vergleichsweise früh – vor „fünf oder sechs Jahren“ (Interview Innsbruck) – für die Einrichtung von alterserweiterten Gruppen entschieden hat, „weil das europaweit eigentlich schon ein Trend war, [...] die unter Dreijährigen in den Kindergarten zu integrieren“. Die Entscheidung, *entweder* Krippen *oder* alterserweiter-

<sup>64</sup> <http://www.statistik.at/blickgem/gemDetail.do?gemnr=70101> (4.10.2013)

<sup>65</sup> <http://www.kinderbetreuung-tirol.at/dachverband/wer-wir-sind> (7.1.2014)

te Gruppen einzurichten, sei damals seitens der Stadt zugunsten letzterer getroffen worden. Interessanterweise war bei der Planung des Neubaus „Kinder am Tivoli“ erst die Einrichtung von zwei städtischen Krippengruppen und damit der Einstieg der Stadt in diesen Bereich angedacht. Im Planungsprozess sei aber dann die Entscheidung für das Modellprojekt der alterserweiterten Gruppen gefallen und der Neubau hierfür genutzt worden. In vier anderen Häusern wurde dann parallel auch eine Gruppe mit Alterserweiterung eingeführt (Interview Innsbruck). Mit Blick auf die nächsten Jahre ist allerdings die Einrichtung städtischer Krippen im Gespräch: „Der Trend geht schon eher dahin, dass ich glaube, dass es in den nächsten zwei, drei Jahren auch städtische Krippen geben wird“ (Interview Innsbruck). Denn zum einen sei der Bedarf gegeben und könnten viele unter Dreijährige momentan nicht untergebracht werden; und zum anderen werde der Bedarf auch nach wie vor als steigend wahrgenommen. Bislang allerdings ist noch keine politische Entscheidung zur Einrichtung einer städtischen Kinderkrippe getroffen worden.

Wie Tabelle 2 und Tabelle 13 zeigen, sind die Betreuungsquoten für unter Dreijährige in Innsbruck zwischen 2007/08 und 2011/12 zwar nicht überdurchschnittlich stark angestiegen; sie liegen aber mit knapp 30 Prozent für unter Dreijährige insgesamt auf einem hohen Niveau. Vergleicht man Innsbruck mit den anderen untersuchten Städten, so ist v.a. auffällig, dass auch ein hoher Anteil der Ein- bis Zweijährigen eine Kinderbetreuungseinrichtung besucht. Auch immerhin 1,7 Prozent der unter einjährigen Kinder befinden sich in Betreuung – ein Wert, der in keiner anderen der untersuchten Städte erreicht wird.<sup>66</sup> Die oben beschriebene Dominanz privater Anbieter beim Betreuungsausbau spiegelt sich auch in Tabelle 13 wider: Zwischen 2007/08 und 2011/12 ist die Zahl der öffentlichen Einrichtungen in Innsbruck, in denen (auch) unter Dreijährige betreut werden (d.h. alterserweiterte Gruppen) laut der Sonderauswertung sogar gesunken, während elf private Einrichtungen neu hinzukamen.

**Tabelle 13 Entwicklung der Betreuungslandschaft in Innsbruck**

	Anzahl an Einrichtungen*		Alter der betreuten Kinder			Anwesenheit der Kinder		
	öffentlich	privat	0-1	1-2	2-3	ganztags	nur vormittags	nur nachmittags
2007/08	33	64	0,7%	22,5%	50,7%	34,8%	63,8%	1,4%
2011/12	30	75	1,7%	30,1%	58,5%	35,3%	63,9%	0,7%

Quelle: Statistik Austria, Kindertagesheimstatistik 2011/12 (Sonderauswertung)

\*Anzahl aller Einrichtungen, in denen (auch) unter Dreijährige betreut werden

<sup>66</sup> An zweiter Stelle befindet sich hier Wörgl mit 1,3 Prozent der unter einjährigen Kinder in Betreuung; in Eisenstadt sind es 0,8 Prozent und in Steyr 0,6 Prozent. Für Wels und Pinkafeld wird ein Wert von 0 Prozent ausgewiesen. Wie immer muss darauf hingewiesen werden, dass die Betreuungsquoten aufgrund der z.T. geringen Fallzahlen und etwaiger Pendelbewegungen vorsichtig zu interpretieren sind.

## 7 Betreuungsausbau in Österreich: Entwicklungswege und Herausforderungen

Im folgenden Hauptkapitel der vorliegenden Studie werden die Ergebnisse der empirischen Untersuchung dargestellt. Die Ergebnisdarstellung gliedert sich dabei in verschiedene Themenkomplexe, die sich aus dem in Kapitel 2 entwickelten analytischen Rahmen (Abbildung 2) und dem daraus sowie aus den Interviews abgeleiteten Kategoriensystem der qualitativen Datenanalyse (vgl. Kapitel 3) ergeben. Kapitel 7.1 gibt einen kurzen Überblick zum Ausbaustand in den sechs untersuchten Gemeinden und die weiteren Ausbaupläne der Akteure aus Politik und Verwaltung. In Kapitel 7.2 werden daraufhin die zugrundeliegenden Leitbilder frühkindlicher Betreuung untersucht, die in den Experteninterviews zum Ausdruck kamen. Kapitel 7.3 wendet sich daraufhin dem auf lokaler Ebene wahrgenommenen bzw. gemessenen Bedarf zu sowie den Methoden, die bei der Bedarfsplanung zum Einsatz kommen, und den in diesem Kontext auffindbaren Problematiken. In Kapitel 7.4 wird ein Überblick über die hemmenden und fördernden Faktoren für den Betreuungsausbau gegeben, die in den Fallstudien sehr *explizit* zum Ausdruck kamen. Kapitel 7.5 und 7.6. wenden sich Aspekten der vertikalen bzw. horizontalen Governance der U3-Kinderbetreuung zu, darunter z.B. Finanzierungsfragen (7.5.2) oder der Kommunikationspraxis zwischen den Stakeholdern auf der lokalen Ebene (7.6.2). In Kapitel 7.7 werden mit dem Ausbau zusammenhängende Fragen der Trägerschaft – zwischen öffentlicher Dominanz und Trägerpluralismus – behandelt. Abschließend befasst sich Kapitel 7.8 mit den Möglichkeiten des „Voneinander-Lernens“ im Bereich der lokalen Kinderbetreuung sowie möglicher Policy-Transfers, d.h. der Übernahme (erfolgreicher) Maßnahmen aus anderen geographischen Einheiten.

### 7.1 Ausbaustand und Ausbaupläne

Die Fallstudienresultate zeigen, dass die sechs untersuchten Gemeinden sich in Hinblick auf (weitere) Ausbaupläne erstens deutlich unterscheiden und dass es zweitens keinen direkten Zusammenhang der jeweiligen Ausbaupläne mit dem *Ausbaustand* zu geben scheint. In diesem Sinne stellen die untersuchten Städte gewissermaßen verschiedene der vier von Hüsken (2011: 26) identifizierten Typen dar (Nachzügler, Aussteiger, Einsteiger, Vorreiter).

So gibt es einerseits diejenigen Gemeinden, die bereits einen vergleichsweise hohen Ausbaustand erreicht haben und gleichzeitig einen weiteren Bedarf im U3-Bereich konstatieren bzw. bereits konkrete Pläne für einen weiteren Ausbau getroffen haben. Die Interviewpartner konstatieren in diesen Fällen beispielsweise, es gebe „auf jeden Fall noch Bedarf an Kleinstkindbetreuungsplätzen“ (Interview 1). Ein anderer Gesprächspartner schildert seinen Eindruck, „dass der Bedarf steigend ist“ (Interview 5) – und damit zusammenhängend auch der Bedarf für entsprechende Weichenstellungen. Gleichzeitig wird in diesem Kontext deutlich, dass die Ausbaupläne häufig nicht kurzfristig, sondern insbesondere im Fall von Neubau nur über einen längeren Zeitraum zu realisieren sind. So weist ein Gesprächspartner darauf hin, es werde zwar voraussichtlich in den kommenden Monaten eine politische Entscheidung über den Neubau einer (alterserweiterte) Betreuungseinrichtung getroffen. Er gehe aber „davon aus, dass frühestens in drei Jahren ein Bezug möglich sein wird“ (Interview 4).

Gesprächspartner aus anderen Städten und Gemeinden berichten hingegen von keinen konkreten Ausbauplänen zum Zeitpunkt des Interviews. Dies liegt zum Teil daran, dass in



den Vorjahren ein relativ starker Ausbau erfolgte bzw. neue Einrichtungen geschaffen wurden und man daher derzeit „mit dem Ausbau relativ fertig“ (Interview 3) sei. Es hängt aber nicht notwendigerweise mit dem Ausbaustand zusammen, sondern zeigt sich z.T. auch bei einem niedrigen Ausbaustand der U3-Betreuung vor Ort, wo dennoch „eigentlich kein zusätzlicher Bedarf“ (Interview 8) gesehen wird. Dies weist auf die hohe Bedeutung einer aussagekräftigen Bedarfsanalyse und geeigneten Bedarfsplanung auf der lokalen Ebene hin. Ehe sich diesen Fragen in Kapitel 7.3 zugewendet wird, wird im folgenden Abschnitt auf die zugrundeliegenden Leitbilder der Kindertagesbetreuung für unter Dreijährige eingegangen. Die Ergebnisse zeigen, dass diese Leitbilder eine wesentliche Rolle für den auf der lokalen Ebene wahrgenommenen Bedarf und die Ausbaupläne spielen.

## 7.2 Leitbilder – Bildung vs. Betreuung?

Grundsätzlich lassen sich anhand der sechs untersuchten Fälle zwei grundsätzliche Leitbilder unterscheiden, die als Bildungsansatz vs. Betreuungsansatz bezeichnet werden können. Beide Ansätze sind allerdings in ihrer „Idealform“ kaum aufzufinden. Zudem zeigte sich eine gewisse Ambivalenz, indem einige Interviewpartner Elemente aus beiden Ansätzen vertraten. Nichtsdestotrotz lassen sie sich zu Analysezwecken voneinander abgrenzen. Vertreter des Bildungsansatzes betonen die Bedeutung frühkindlicher Bildung und Betreuung und die damit verbundenen Chancen, z.B. in Hinblick auf eine Förderung von Kindern aus bildungsfernen Familien. Dieser Ansatz spiegelt sich z.B. in dem folgenden Zitat wider:

Und jetzt sind wir natürlich sehr, sehr froh über diese Kinder aus Familien, wo die deutsche Sprache überhaupt nicht gesprochen wird, wo die einfach von der Kultur her noch ganz einen anderen Zugang haben, die mit dem österreichischen Bildungssystem noch sehr wenig Berührungspunkte haben – da sind wir einfach sehr froh, wenn diese Kinder sehr früh kommen. (Interview 1)

Ein anderer Interviewpartner weist explizit darauf hin, dass sich der Bildungsansatz seit einigen Jahren auch verstärkt bei den Eltern von Kindern unter drei Jahren auffinden lasse und vor diesem Hintergrund der Bedarf an Betreuungsplätzen für diese Altersgruppe kontinuierlich ansteige:

Dann hat es sich gewandelt – da sind wir auch zweigruppig geworden – in: Ich will mein Kind fördern, unter drei Jahren, und deswegen gebe ich es in die Krippe. [...] Da hat das dann so begonnen, wie gesagt: Meinem Kind ist unter drei Jahren allein zuhause fad, langweilig, ich kann es nicht mehr beschäftigen. Da lernen sie Sachen, die kann ich ihnen zuhause nicht geben. Das ist in diese Richtung gegangen. (Interview 7)

Der Betreuungsansatz auf der anderen Seite ist durch eine gewisse Skepsis gegenüber außerfamiliärer Kinderbetreuung für unter Dreijährige gekennzeichnet. So betont beispielsweise ein Interviewpartner die gestiegene Nachfrage aufseiten der Eltern, äußert aber gleichzeitig gewisse Vorbehalte: „Solche Einrichtungen werden immer mehr genutzt. Weiß man nicht, ob es zum Vorteil von den Kindern ist, aber es ist halt so.“ (Interview 6) Einige Interviewpartner weisen auch darauf hin, dass solche Vorbehalte gegenüber frühkindlicher Betreuung in der Bevölkerung nach wie vor sehr verbreitet seien (Interview 7, Interview 10).

Entsprechend dieser beiden Leitbilder entscheiden sich weitere Fragen, die sich auf die Bedarfs- und Ausbauplanung auf der lokalen Ebene beziehen. Dies betrifft zum einen das *Alter* der Kinder und zum anderen die Zielgruppe bzw. *Nutzer* von Betreuungsangeboten. In den Fällen, wo normative Vorbehalte gegenüber der Betreuung von Kindern unter drei Jahren

bestehen, tendieren Gemeinden eher dazu, ihr Angebot auf ältere Kinder dieser Altersgruppe zu beschränken. So bieten etwa einige Gemeinden Betreuungsplätze ab dem Alter von einem Jahr an, während in anderen bewusst erst Kinder ab anderthalb Jahren aufgenommen werden können. Ein Interviewpartner betont: „Bei Kindern unter 18 Monaten raten wir den Eltern wirklich strikt zu einer Tagesmutter-Betreuung oder eben einer anderen Form, einer individuellen Form, die für sie passt.“ (Interview 1).

Während nach dem „Bildungsansatz“ prinzipiell (auch) die Förderung des Kindes im Mittelpunkt steht, sehen Vertreter des „Betreuungsansatzes“ Angebote für unter Dreijährige ausschließlich aus der Vereinbarkeitsperspektive. Bezüglich der Nutzergruppe fokussieren sie dementsprechend auch ausschließlich auf berufstätige Eltern. Dies kann dazu führen, dass Gemeinden, wenn die Nachfrage nach Plätzen das Angebot übersteigt, nicht-berufstätige Eltern von der Inanspruchnahme ausschließen oder sie zumindest auffordern, den Platz nicht in Anspruch zu nehmen: „Es gibt oftmals Eltern, wo man weiß, die Mutter ist zuhause und gibt es trotzdem in die Kinderkrippe. Und wenn es dann knapp wird sagt man: Naja, du bist soundso zuhause, du brauchst es nicht wirklich.“ (Interview 6) Im Extremfall sind nicht-berufstätige bzw. in Ausbildung befindliche Eltern *grundsätzlich* von der Inanspruchnahme von U3-Betreuung ausgeschlossen. Dies wird von einem Interviewpartner kritisiert, da es z.B. in folgendem Fall zulasten des Kindes gehe:

Dann kommt es oft vor, dass ein zweites Kind oder ein drittes Kind dazwischen kommt unter die Betreuung. Und dann müssten die Kinder mit zweieinhalb – oder müssen, nicht müssten – mit zweieinhalb zum Beispiel, die Kinderbetreuungseinrichtung verlassen und fangen mit drei dann wieder im Kindergarten an. Also das ist für die Kinder ein Wahnsinn. (Interview 2)

Der Interviewpartner betont weiterhin, dass die Regelung seines Erachtens daher rühre, „dass der Gedanke immer da ist, die Mütter stecken ihre Kinder in die Krabbelstube und gehen ins Kaffeehaus, Kaffee trinken – das wollen wir nicht“ (Interview 2). Man wolle daher die Anreize so setzen, dass (nicht berufstätige) Mütter zuhause blieben und auf ihre Kinder aufpassten. Es zeigte sich weiterhin, dass die Interviewpartner im Kontext der U3-Angebote beinahe ausnahmslos auf die Bedarfe und Wünsche von *Müttern* rekurrieren. Zum Beispiel werde Tageselternbetreuung in Anspruch genommen „weil die Mutter am Wochenende oder nachts arbeiten muss (Interview 4), ganztägige Öffnungszeiten seien „ein Angebot für berufstätige Mütter“ (Interview 5), oder erleichtere ein möglicher Betreuungsbeginn auch unter dem Jahr „Müttern die Unterbringung der Kinder“ (Interview 1). Diese betonte Verantwortlichkeit der Mütter mag weithin die Realität abbilden, wie sie die interviewten Experten in ihrer täglichen Arbeit erleben. Sie ist nichtsdestotrotz auffällig.

Interessanterweise beschreibt ein Interviewpartner, dass die Einrichtung alterserweiterter Gruppen – angesichts der gerade im ländlichen Raum noch weit verbreiteten Skepsis gegenüber U3-Kinderbetreuung – bisweilen als „Türöffner“ für die spätere Einrichtung einer Krippe fungiere:

Weil in der Bevölkerung muss es auch erst ein bisschen wachsen. Wir haben vielfach eigentlich noch Familien, die sagen [...], wenn ich jetzt mein Kind in die Kinderkrippe gebe und ich arbeiten gehe, wie schauen mich die anderen Frauen an? Das ist so ein Umdenkprozess, der in der Gesellschaft teilweise erst beginnt. Und wenn das einmal so mit ein, zwei geht – dann kommt's. Man merkt das eben gerade mit diesen alterserweiterten Kindergartengruppen – das ist oft der Start für die Krippe in drei, vier Jahren. (Interview 11)

Abschließend lässt sich noch einmal festhalten, dass die Sichtweise von Betreuungseinrichtungen für unter Dreijährige als frühkindliche *Bildungseinrichtung* auf der lokalen Ebene we-

niger verbreitet zu sein scheint, während die Einrichtungen in erster Linie als Angebot für berufstätige Mütter (nicht: Eltern) gesehen werden. Es wurde gezeigt, inwiefern hiermit auch Fragen des wahrgenommenen Bedarfs zusammenhängen. Weitere Aspekte und methodische Fragen der lokalen Bedarfsplanung werden im folgenden Abschnitt behandelt.

### 7.3 Bedarf und Bedarfsplanung

In den explorativen Fallstudien, die Riedel (2009) zum Betreuungsausbau in drei deutschen Großstädten und einem Landkreis durchführte, zeigten sich einige Problematiken im Bereich der Bedarfsplanung und geeigneter Messinstrumente auf der lokalen Ebene – bis hin zu einer „weitgehende[n] Ratlosigkeit“ (Riedel 2009: 135) in Bezug auf die Frage, wie mit der deutschen Zielmarke einer durchschnittlichen Betreuungsquote von 35 Prozent für unter Dreijährige denn *konkret* vor Ort umzugehen sei. Ganz allgemein beschreibt Dimmel (2012: 146) für Österreich, dass – vor dem Hintergrund von Ökonomisierungstrends und allerdings mit deutlichen Unterschieden zwischen den Gemeinden – die Sozialplanung in den Kommunen nach wie vor stiefmütterlich behandelt werde. Im Folgenden werden die diesbezüglichen Ergebnisse aus den sechs Fallstudien dargestellt.

#### 7.3.1 Herausforderungen

Die erste grundlegende Schwierigkeit, mit der sich die Bedarfsplanung für den U3-Bereich konfrontiert sieht, ist die *Kurzfristigkeit*: Während bei einer steigenden/sinkenden Geburtenzahl in der Gemeinde bis zum Eintritt in den Kindergarten immerhin drei Jahre verbleiben, ist die Zeitspanne bis zum Eintritt in die Kinderkrippe sehr viel kürzer. Ein Interviewpartner bringt diese Problematik auf den Punkt:

Ich meine, die Planung ist überhaupt schwer. Für ein Kindergartenkind habe ich drei Jahre Zeit. Ich weiß, heuer sind so viele Geburten, in drei Jahren frühestens sind die alle vor der Kindergartentür. [...] Was ich in zwei Jahren brauche – da sind einige Kinder noch nicht einmal gezeugt worden. (Interview 11).

Ein Interviewpartner berichtet sogar davon, dass sich diese Kurzfristigkeit in den letzten Jahren weiter erhöht habe. Im Gegensatz zu früher gebe es keine Vorlaufzeit von einigen Monaten mehr, wenn die Eltern ihren Bedarf für einen Betreuungsplatz anmeldeten, sondern „sie stehen da und sagen: So, und jetzt!“ (Interview 9).

Erschwerend zu dieser Kurzfristigkeit des U3-Bereichs kommt jedoch ein weiterer Punkt hinzu, nämlich die höhere *Unsicherheit* über die Bedarfszahlen. So ist auffällig, dass die Gemeinden im Kindergartenbereich durchweg mit Besuchsquoten planen. Die Gesprächspartner berichten u.a., man gehe davon aus, „dass wir über 95 Prozent abgedeckt haben“ (Interview 4) oder im Kindergartenbereich gebe es Plätze für „fast 100 Prozent“ (Interview 3). Auf die Bedarfsplanung für den Bereich der 0- bis 3-Jährigen angesprochen nahm hingegen interessanterweise kein einziger Gesprächspartner auf konkrete Betreuungsquoten Bezug, die man erreichen wolle.

Vielmehr verwiesen die Interviewpartner auf die hohe Planungsunsicherheit in diesem Bereich:

Das Baby wird irgendwann geboren und dann ist die Frage: Wie lange bleibt die Mutter zuhause? Wann möchte sie ihr Kind jetzt in die Kinderkrippe geben? [...] Ob sie für das Kind in einem Jahr, in zwei Jahren oder *überhaupt* einen Krippenplatz benötigt, ob die Frau das persönlich will oder nicht, oder vorhat, das Kind erst in den Kindergarten zu geben [...] – insofern wird das immer schwieriger sein, das abzuschätzen. (Interview 11)

Die Unsicherheiten über den realen Bedarf lägen also *nicht* nur aufseiten der Gemeinden; in diesem Fall könnten sie mit verbesserten Bedarfsbefragungen prinzipiell verringert werden. Sondern es sei vielmehr auch die Unsicherheit aufseiten der „Mütter“ selbst, die sich hier auf die Gemeinden übertrage. So weisen einige Gesprächspartner darauf hin, dass die Mütter häufig *selbst* lange nicht wüssten, ab welchem Alter sie institutionelle Kinderbetreuung nutzen möchten, wann sie wieder in den Beruf einsteigen, ggf. eine entsprechende Stelle finden etc. (vgl. Interview 9). Mehrere Interviewpartner verweisen zudem darauf, dass die Reformen beim Kinderbetreuungsgeld diese Planungsunsicherheit weiter erhöht hätten. So habe man mit der früheren Karenz- bzw. Kinderbetreuungsgeldregelung sagen können: „Für die unter Zweijährigen besteht eigentlich kaum ein Bedarf“ (Interview 1). Heute gebe es die verschiedenen Modelle und bestehe eine Unsicherheit über deren „Popularität“. Zum Teil würden die Eltern auch ihre Kinder schon einmal in der Einrichtung anmelden, weil sie einen Wiedereinstieg in den Beruf mit Auslaufen des Kinderbetreuungsgeldbezugs erwarteten – würden dann aber den Wiedereinstieg und damit auch den Krippenbesuch des Kindes oft wieder verschieben (Interview 7).

Bei den größeren Städten und Gemeinden spielt die Planung für die einzelnen Stadtteile eine Rolle, für die mit der Städteplanung zusammengearbeitet werden muss (Interview 5).

Es gibt eine große Wanderbewegung zwischen den einzelnen Stadtteilen. Und auf die Geburtenstatistik kann man sich nicht verlassen, weil es einfach nicht stimmt. Das heißt, in manchen Stadtteilen haben wir weniger Kinder als wir erwartet haben laut Geburtenstatistik und in anderen ist fast ein Überbesuch vorhanden. Es ist schwer vorherzusehen, weil man ja nicht weiß wie sich die Familiensituation verändert bzw. wo die Familien dann wohnen möchten. (Interview 9)

Im Kontext der fehlenden Bezugnahme auf Quoten bei der lokalen Bedarfsplanung ist ein Blick auf das Vorgehen in Deutschland interessant. Dort wurden vom Deutschen Jugendinstitut (DJI) wiederholt Bedarfsschätzungen durchgeführt: 2005 wurde im Bundesdurchschnitt ein Bedarf an Betreuungsplätzen für 35 Prozent der unter Dreijährigen identifiziert, der dann auch Grundlage für die entsprechende Zielvorgabe des Kinderförderungsgesetzes (KiföG) war<sup>67</sup>. Später wurde im Rahmen einer KiföG-Evaluationsstudie, für die eine Elternbefragung zur derzeitigen Betreuungssituation und den tatsächlichen Bedarfen durchgeführt wurde, ein Bedarf von 37 Prozent für die westdeutschen Bundesländer und 51 Prozent für die ostdeutschen Bundesländer ermittelt (BMFSFJ 2012: 18). Diese Zahlen sind noch einmal nach Altersgruppe der Kinder sowie den nachgefragten Betreuungszeiten differenziert. Auf kommunaler Ebene wird neben dieser vom DJI erhobenen „Elternbedarfsquote“ durch die Jugendämter jeweils eine Bedarfsplanung durchgeführt, wobei sich die „jeweiligen Ausbaustrategien dabei an kommunalen Rahmenbedingungen“ (BMFSFJ 2012: 18) orientieren. Im Rahmen

<sup>67</sup> Daneben orientierte sich das Kinderförderungsgesetz auch an der leicht niedrigeren Barcelona-Zielvorgabe von 33 Prozent (Blum 2012).

der KiföG-Evaluationen wurde 2010 eine Jugendamtsbefragung<sup>68</sup> durchgeführt, um einen Überblick über diese Ausbaupläne zu gewinnen. Hier wurde deutlich, dass diejenigen Jugendämter, die sich an der Befragung beteiligten, mit klaren Betreuungsquoten planten: So ist etwa im Bericht festgehalten, dass in Westdeutschland „fast 40 Prozent der befragten Jugendämter mit einer Versorgungsquote von weniger als 35 Prozent“ (BMFSFJ 2011: 25) planen. Vor diesem Hintergrund ist die fehlende Orientierung an Betreuungsquoten in den österreichischen Gemeinden durchaus auffällig.

### 7.3.2 Pendlerbewegungen

Als besonderer Punkt kommt hinzu, dass Bedarf und Bedarfsplanung immer auch von den Umlandgemeinden und der dortigen Betreuungssituation abhängen. Mehrere Gesprächspartner weisen darauf hin, dass sich diesbezüglich die Situation in den letzten Jahren, aufgrund des Betreuungsaubaus, verändert habe. Ein Interviewpartner berichtet, es habe als man vor einigen Jahren eine Krippe eröffnete in der ganzen Umgebung „eigentlich keine Kinderkrippe gegeben“ (Interview 3). Daher habe man damals eine gemeindeübergreifende Einrichtungsform gewählt. Heute aber „gibt es in der ganzen Umgebung relativ viele Kinderkrippen“ (Interview 3), selbst in sehr kleinen Gemeinden. Auch eine solche Entwicklung kann sich natürlich positiv auf die Betreuungskapazitäten in der gegebenenfalls größeren Gemeinde auswirken, in die es zuvor stärkere Pendelbewegungen aus anderen Gemeinden gab. Ähnliches berichtet ein anderer Gesprächspartner: Bei einer gemeindeübergreifenden Einrichtung habe man noch vor einigen Jahren „sehr viele Anfragen aus den Nachbargemeinden“ (Interview 7) erhalten. Mittlerweile aber bekämen auch „die ganz kleinen Ortschaften“ immer mehr Krippen und stünden dementsprechend mehr Plätze für Kinder aus der eigenen Gemeinde in der Krippe zur Verfügung.

Vielleicht auch vor diesem Hintergrund ist es deutlich seltener als erwartet der Fall, dass die Gesprächspartner – bei einem Sample von eher größeren Gemeinden bzw. regionalen Zentren – für ihre Gemeinde Einpendelbewegungen konstatieren. Von Auspendelbewegungen wird demgegenüber etwas häufiger berichtet. Zumindest in den sechs untersuchten Fällen scheint das Phänomen der Pendelbewegungen aber insgesamt keine sehr große Rolle zu spielen, was sich natürlich nicht verallgemeinern lässt. Die Bedeutung der Pendelbewegungen wird auch durch die unterschiedlichen Länderregelungen für diesen Bereich mit bestimmt (vgl. Kapitel 4.3.2). Ein Interviewpartner berichtet, es werde „ganz selten“ der Wunsch „an uns herangetragen, von außen Kinder aufzunehmen“ (Interview 4). Die Gemeinde sei aber auch froh, wenn sie zuerst einmal die eigenen Kinder unterbringen könne (ibid.). In einer Stadt berichtet der Gesprächspartner, dass momentan „ein einziges Kind“ (Interview 9) einpendle, wohingegen einige „eigene“ Kinder in den Umlandgemeinden betreut würden. Für eine andere Gemeinde wird beschrieben, dass „aufgrund unseres hohen Migrantenanteils“ (Interview 1) viele Eltern ihre Kinder bevorzugt in den Randgemeinden betreuen ließen und dahin „flüchten“ würden.

<sup>68</sup> Bei der freiwilligen Jugendamtsbefragung handelte es sich um eine Vollerhebung aller 572 Jugendämter in Deutschland mit einer Rücklaufquote von 56 Prozent (BMFSFJ 2011: 4).



### 7.3.3 Methoden der Bedarfsermittlung

Bei der oben erwähnten deutschen Jugendamtsbefragung zeigte sich, dass repräsentative Elternbefragungen eher selten zum Einsatz kommen; deutschlandweit wurden diese nur von 32 Prozent der Jugendämter durchgeführt (BMFSFJ 2012: 25). Die Hauptinstrumente der Jugendämter zur Bedarfsplanung waren „Auswertungen der Einwohnermeldestatistiken, die Berücksichtigung von Wartelisten oder Anmeldelisten der Einrichtungen sowie Erfahrungen aus der Inanspruchnahme/Belegung zu früheren Zeitpunkten“ (BMFSFJ 2012: 25). Interessanterweise zeigte sich, dass die Jugendämter, die mit einer vergleichsweise niedrigen Versorgungsquote planten, signifikant häufiger auf die Auswertung von Warte-/Anmeldelisten von Betreuungseinrichtungen setzten und seltener professionalisierte Methoden wie z.B. Elternbefragungen nutzten. Es könnte daher vermutet werden, dass die Jugendämter, die mit diesen Methoden planen, den Elternbedarf tendenziell unterschätzen (vgl. BMFSFJ 2011: 26).<sup>69</sup> Prinzipiell wurden bei der deutschen Jugendamtsbefragung die folgenden Strategien zur Bedarfsplanung unterschieden, die von der jeweils angegebenen Prozentzahl von Jugendamtsbezirken im Jahr 2010 eingesetzt wurden (vgl. BMFSFJ 2011: 25):

- Auswertung der Einwohnermeldestatistiken (84%)
- Wartelisten/Anmeldelisten für Einrichtungen (60%)
- Auf Basis der Inanspruchnahme/Belegung zu früheren Zeitpunkten (48%)
- Umfragen bei Eltern über ihre Wünsche an Kindertagesbetreuung (40%)
- Bedarfsermittlung wird bei kreisangehörigen Gemeinden vorgenommen (33%)
- Prüfung und Auswertung der Bedarfsanmeldungen der Eltern nach den Bedarfskriterien im SGB VIII (21%)
- Abstimmung mit für SGB II und SGB III zuständigen Stellen (Arbeitsämter, Träger der Grundsicherung) (5%) oder Abstimmung mit den Elterngeldstellen (2%)

Prinzipiell kommen von diesen Strategien die ersten vier auch für die österreichischen Gemeinden, die anderen nur in abgewandelter bzw. äquivalenter Form infrage. Wie stellt sich die Situation nun im Vergleich bei den österreichischen Gemeinden dar? Wie gehen sie methodisch vor, um trotz der genannten Schwierigkeiten den Bedarf zu erheben und eine Planungsgrundlage für politische Entscheidungen zu erreichen?

In den untersuchten Fällen spielte die Auswertung der Einwohnermeldestatistiken eine hervorgehobene Rolle. Man orientiere sich „da hauptsächlich an den Geburtenzahlen“ (Interview 4), wobei natürlich auch in die Gemeinde zuziehende Kinder einbezogen werden müssten. Ein Gesprächspartner berichtet von seinem Vorgehen bei der Bedarfsplanung:

Ich sehe genau, wie viele Kinder jedes Jahr auf die Welt kommen. Das wird sich angeschaut. Und ich weiß genau, so und so viele Plätze werde ich brauchen, wenn alle Kinder in den Kindergarten gehen. Dann schau ich mir an: Wie viele Zweieinhalbjährige gibt es? Ungefähr die Hälfte davon hat das Bedürfnis, vielleicht früher zu gehen. Dann wird das eingeplant. (Interview 4)

Zum Teil wird berichtet, dass dabei auch die Volkszählungsdaten von Statistik Austria (2001, 2011) einbezogen würden, um die Einwohnerentwicklung der Gemeinde insgesamt einzukalkulieren (Interview 6). Je nach Größe der Stadt müssten dann gegebenenfalls gemeinsam

<sup>69</sup> Denkbar ist aber auch, dass z.B. auch von politischer Seite in diesen Jugendamtsbezirken kein besonderes *Commitment* zum U3-Betreuungsausbau besteht und dies die gemeinsame Ursache sowohl für die geringe Bedarfsschätzung als auch für den Nicht-Einsatz professionalisierter Bedarfsplanungsmethoden darstellt.



mit der Städteplanung Prognosen für die Einwohnerentwicklung in den einzelnen Stadtteilen entwickelt werden (Interview 5).

Neben der Einwohnermeldestatistik wurden v.a. auch die Anmeldungen bzw. Wartelisten bei den Betreuungseinrichtungen für die Bedarfsanalyse verwendet: „Die Eltern versuchen einen Platz zu kriegen, melden sich an und dann sieht man ungefähr wie sich das entwickelt“ (Interview 4). Ein anderer Gesprächspartner beschreibt die Situation bei der U3-Betreuung – und damit im Gegenteil zum Kindergartenbereich – als eher reaktiv denn vorausschauend-planend: „Die Bedarfe werden bei den Kinderbetreuungseinrichtungen, die es jetzt gibt, gemeldet. Und wenn dort der Bedarf ein sehr viel größerer ist, dann müssen wir reagieren und dann werden wir natürlich reagieren.“ (Interview 8)

Eher die Ausnahme scheint die Bedarfsplanung anhand einer Elternumfrage zu sein. In einem Fall einer Gemeinde, in der eine Elternumfrage durchgeführt wurde, wurde in Zusammenarbeit mit dem Einwohneramt ein etwaiger Migrationshintergrund der Familien erfasst und dementsprechend zusätzlich zum deutschen Fragebogen auch die Übersetzung mitgeschickt. In einer anderen Gemeinde wurde dies bewusst unterlassen, um den Familien nicht per se fehlende Deutschkenntnisse zu unterstellen und sie damit zu stigmatisieren. Für die zukünftige Bedarfsplanung wäre es wichtig, hier z.B. anhand von in anderen Ländern gemachten Erfahrungen zu klären, welcher Weg der geeignetere ist. In jedem Fall haben die deutschen Evaluationsberichte zum KiföG gezeigt, dass es entscheidend ist, bei den Jugendamtsplanungen die Familien zu berücksichtigen, die bisher unterdurchschnittlich an den Betreuungsangeboten partizipieren, insbesondere Familien mit Migrationshintergrund (BMFSFJ 2012: 25). Da zumindest in Deutschland Kinder mit Migrationshintergrund beim Besuch von Betreuungseinrichtungen unterrepräsentiert sind (Schober/Spieß 2012: 21), scheint diese Frage auch für die Bedarfsplanung in den österreichischen Gemeinden von besonderer Bedeutung zu sein.

Im Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz des Landes Tirol ist interessanterweise eine Bedarfsplanung durch die Landesregierung und nicht länger durch die einzelnen Gemeinden vorgesehen. Dies wird bislang zwar noch nicht praktiziert, ist aber derzeit durch die Landesregierung in Vorbereitung und wird daher wohl im Jahr 2014 erstmals zum Tragen kommen.

#### **7.4 Hemmende und fördernde Faktoren für den Betreuungsausbau aus der Innensicht der befragten Experten**

Im folgenden Kapitel werden die Faktoren herausgearbeitet, die von den Gesprächspartnern als *hemmend* (7.4.1) bzw. als *fördernd* (7.4.2) für den U3-Betreuungsausbau genannt wurden. Zwar werden auch in den anderen Unterkapiteln immer wieder hemmende bzw. fördernde Aspekte identifiziert. In Folgenden werden allerdings diejenigen Faktoren vertieft behandelt, die von den Experten selbst explizit mit einem hohen/niedrigen Ausbaustand bzw. einer hohen/niedrigen Ausbaudynamik in Verbindung gebracht wurden.

### 7.4.1 Hemmende Faktoren

Hemmende Faktoren in der Übersicht:

- Finanzielle Faktoren
- Raumprobleme
- Personalprobleme
- Arbeitsmarktlage
- Sonstiges (z.B. fehlendes lokales *Commitment*)

Am häufigsten werden von den Gesprächspartnern *finanzielle Faktoren* als hemmend für den U3-Betreuungsausbau genannt. Dies gilt zum einen für den *Gemeindehaushalt*. Ein Interviewpartner beschreibt es so, dass der Ausbau zwar „immer wünschenswert von der Politik“ sei, aber: „Das Geld spielt halt nicht mit“ (Interview 4). Denn letztlich müsse immer abgewogen werden, für welche der zahlreichen konkurrierenden Gemeindeaufgaben das Geld verwendet werden solle:

Wir müssen doch sparen. Und jetzt ist natürlich die Frage: Was macht man zuerst? Mache ich zuerst Seniorenheim, mache ich zuerst Kindergärten? Baue ich die Schule aus oder die Feuerwehr? Also, es gäbe halt eine Menge von Projekten, die umzusetzen wären. (Interview 4)

Ähnlich betont ein anderer Gesprächspartner die enormen Kosten, die v.a. im Bereich der Kinderkrippen (im Vergleich zu den Kindergärten) anfielen: Dadurch blieben „weniger Möglichkeiten, das Geld für irgendwas anderes zu verwenden“ (Interview 6). Ein Gesprächspartner kritisiert, dass sich aus diesen Sparzwängen ein sehr reaktiver Ansatz in der Betreuungspolitik ergebe: Wenn ein klarer Bedarf vorhanden sei, den die Verwaltung den politischen Entscheidungsträgern eindeutig in Zahlen nachweisen könne, dann werde auch gehandelt und z.B. ein neuer Kindergarten gebaut. An erster Stelle aber stehe immer die Kostenfrage, sodass nicht vorausschauend-planend gehandelt werde.

Aber es geht halt immer darum: Was kostet das? Und das kostet was. Es gibt nichts gratis – außer den Gratis-Kindergarten. Aber für die Stadt entstehen einfach Kosten. Und dann heißt es: Naja, solange es sich so ausgeht, werden wir nicht erweitern. Manches Mal erlebe ich es und empfinde ich es als kurzsichtig. (Interview 9)

Wie bei Gesprächspartnern aus Politik und Verwaltung, so bringen auch andere Anbieter von Kinderbetreuung finanzielle Schwierigkeiten zur Sprache. Diese beziehen sich zum einen natürlich darauf, inwiefern die Gemeinden *überhaupt* einen Ausbau der Kinderbetreuung (durch private Träger) fördern. Zum anderen bezieht es sich aber auch auf die Art und Weise und v.a. die Höhe der Förderungen. Für Tirol, wo viele sehr kleine Einrichtungen (z.B. Eltern-Initiativen) bestehen, weist ein Interviewpartner auf die finanzielle Angespanntheit dieser Einrichtungsform hin (Interview 10).

Die kleinen Einrichtungen sind so organisiert, dass es keine Overhead-Kosten gibt, d.h. die ganze Verwaltung, Buchhaltung etc. wird alles ehrenamtlich gemacht. [...] Die kämpfen immer wieder mit finanziellen Engpässen, je nachdem um was es gerade geht. Und sobald eine Einrichtung zweigruppig ist, ist es finanziell auch schwierig. Weil einfach per se die zweite Gruppe sehr viel weniger gefördert wird. (Interview 10)

Tatsächlich sieht das Tiroler Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz in §38a für die Erhalter von privaten Kinderbetreuungseinrichtungen unterschiedliche Fördersätze für die erste und jede weitere Gruppe vor. Dies ist laut Oberösterreichischem Kinderbetreuungsgesetz (§30) bei Krabbelstuben nicht der Fall (allerdings bei Kindergärten). Das burgenländische Kinder-

bildungs- und -betreuungsgesetz (§31) sieht Förderungen pro Gruppe vor und unterscheidet nicht zwischen der ersten und allen weiteren Gruppen einer Einrichtung.

An zweiter Stelle werden seitens der Gesprächspartner *Raumprobleme* als hemmender Faktor für den Betreuungsausbau genannt. Diesbezüglich sind die Gemeinden sehr unterschiedlich aufgestellt. Während einige Gemeinden (oder auch Anbieter) über geeignete Gebäude verfügen, die für Kinderbetreuungseinrichtungen genutzt werden können (vgl. Kapitel 7.4.2), ist dies in anderen Gemeinden nicht der Fall. So hebt ein Gesprächspartner hervor, dass die Stadt keine Grundstücke besitze, die für solche Zwecke geeignet wären – daher bliebe auch in Zukunft für den Kinderbetreuungsbereich nur die Möglichkeit, sich irgendwo einzumieten oder „irgendwo über das Baurecht irgendwas zu machen“ (Interview 4). Die Einrichtung einer zusätzlichen Gruppe sei in der Vergangenheit nur dadurch möglich geworden, dass ein Mieter in dem betreffenden Haus ausgezogen sei und die Stadt die Räumlichkeiten übernehmen konnte. Auch private Anbieter von Kinderbetreuung heben die Suche nach geeigneten Räumlichkeiten als problematisch hervor – v.a. in Städten mit hohen Mietpreisen sei dies problematisch, während kleinere Gemeinden auch häufig selbst noch über Räumlichkeiten verfügten, die sie den Einrichtungen zu einem günstigen Preis oder sogar gratis zur Verfügung stellen könnten (Interview 10). Die Furcht vor der fehlenden Akzeptanz anderer Mieter bzw. Bewohner oder sogar Klagen gegen die Eröffnung einer Kinderbetreuungseinrichtungen werden dabei als zusätzliche Hürde erachtet (ibid.).

Entgegen der verbreiteten Sorge, dass mit dem verstärkten U3-Betreuungsausbau eines der Hauptprobleme das Vorhandensein geeigneten Personals sein könnte, wird dieses Problem auf lokaler Ebene zumindest (noch) nicht als großes strukturelles Problem wahrgenommen, das den Ausbau behindern würde. Nur wenige Gesprächspartner sehen den Personalmangel als grundsätzliches Problem: In diesen Fällen wird das Problem entweder auf die spezifische Situation der eigenen Gemeinde zurückgeführt<sup>70</sup> oder aber auf einen besonders starken Ausbautrend, z.B. im Kontext des Gratis-Kindergartens (Interview 1, Interview 4). Allerdings wiesen viele Gesprächspartner darauf hin, dass die Personalfindung *während* des Kindergartenjahres ein großes Problem sei. Denn unter dem Jahr ausgebildetes Personal zu finden sei „praktisch unmöglich“ (Interview 2), da sie sich meistens „zumindest für ein Jahr verpflichtet haben, bis zum Sommer“ (Interview 5). Vor allem wenn während des Kindergartenjahres u.U. mehrere Pädagogen in Mutterschutz bzw. Karenz gingen, sei dies sehr problematisch (Interview 5). Gleichzeitig könne man sich als Rechtsträger bzw. Gemeinde „nicht wirklich bewegen“, d.h. aufgrund der klaren Landesgesetzgebung keine finanziellen Anreize setzen, um zusätzliches Personal zu gewinnen (Interview 2). Hinzu kommt, dass aufgrund der unterschiedlichen Ausbildungsstandards, die im U3-Bereich existieren, der Personalwechsel zwischen den Bundesländern erschwert ist (vgl. Kapitel 7.5.3). Ein Interviewpartner bemängelt außerdem, man finde keine „männlichen Erzieher, die wir so gerne hätten“ (Interview 1). Da die Suche nach männlichen Erziehern von keinem anderen Gesprächspartner adressiert wurde, könnte angenommen werden, dass diesem Punkt in den österreichischen Gemeinden keine hervorgehobene Bedeutung zugemessen wird.

Unter den weiteren Faktoren, die seitens der Gesprächspartner genannt werden, kommt auch der lokalen bzw. regionalen Arbeitsmarktlage Bedeutung zu. In diesen Fällen wird hervorgehoben, dass der lokale Bedarf an U3-Kinderbetreuungsplätzen vergleichsweise niedrig

<sup>70</sup> Ein Experte schätzt es so ein, dass die pädagogischen Fachkräfte aufgrund des hohen Migrantenanteils einen Arbeitsplatz im ländlichen Raum bevorzugen würden: „Da sind teilweise die Gruppen doch kleiner, weniger Migrantenanteil – da tun sie sich leichter“ (Interview 4).

liege, da die Arbeitsmarktlage für Frauen schlecht sei oder sich in den letzten Jahren negativ entwickelt habe (vgl. Interview 1, Interview 8). Dem muss allerdings hinzugefügt werden, dass die Frauenerwerbsquote in diesen Gemeinden durchaus im Durchschnitt liegt (Österreich 2012: 67,3% für die 15- bis 64-Jährigen). Hinzu kommt, dass Wechselwirkungen bestehen bzw. die Kausalkette unklar ist: Zwar kann lokal der Bedarf an U3-Kinderbetreuung aufgrund der schlechten Arbeitsmarktsituation für Frauen vergleichsweise niedrig liegen. Umgekehrt kann aber auch ein schlechtes U3-Betreuungsangebot die Arbeitsmarktchancen von Frauen beeinträchtigen und die lokale Frauenerwerbsquote senken.

Die weiteren Punkte, die *explizit* als hemmende Faktoren seitens der Gesprächspartner genannt wurden, treten nur in einzelnen Fällen auf – was allerdings nichts über deren absolute Bedeutung aussagen soll. Vielmehr ist ihre Nicht-Thematisierung z.T. mit über das Sample zu erklären. Insbesondere trifft dies auf das lokale *Commitment* zu, das zwar *positiv* als fördernder Faktor sehr betont wird. Umgekehrt wurde aber nur selten ein fehlendes *Commitment* als erklärender Faktor für einen schwachen U3-Ausbau genannt. Dies ist wenig überraschend, da die Interviews in erster Linie mit lokalen Vertretern aus Politik und Verwaltung geführt wurden, die ein Interesse daran haben, ihre lokalen Ausbaumaßnahmen und -pläne im Rahmen des Forschungsprojekts positiv darzustellen. Eine andere Perspektive nehmen z.T. die Gesprächspartner von privaten Anbietern ein, wie im folgenden Fall eines Gesprächspartners, der ganz allgemein für sein Bundesland ein fehlendes *Commitment* vieler Gemeinden konstatiert.

Alterserweiterung macht immer dann Sinn, wenn ich sage, ich kann die normale Gruppe nicht mehr auslasten. Dass ich sie dann halt einfach zusammenlege. Und das ist ganz wichtig, dass man das dann auch macht und durchführen kann. Da haben die Gemeinden einfach noch Entscheidungsfreiheiten, die man oft vielleicht auch nicht nachvollziehen kann. Dass man sagt: Warum? Eigentlich ist der Bedarf da, die Initiative gibt es, eigentlich könnte es grünes Licht geben. Aber es gibt dann doch kein grünes Licht. (Interview 10)

Abschließend ist noch festzuhalten, dass die lokalen Akteure interessanterweise recht stark den direkten Zusammenhang zwischen dem Kinderbetreuungsgeld und dem Bedarf bzw. der Nachfrage an Kinderbetreuungsplätzen für unter Dreijährige wahrnehmen. Früher sei es aufgrund der Karenz- bzw. Kinderbetreuungsgeldregelung so gewesen, „dass man gesagt hat, für die unter Zweijährigen ist eigentlich kaum ein Bedarf“ (Interview 1). Seit es die verschiedenen Kinderbetreuungsgeld-Varianten gebe, zwischen denen sich die Eltern entscheiden können, seien die Anmeldungen für U3-Betreuungsplätze stark gestiegen. Gleichzeitig sei aber auch die Planbarkeit gesunken, da viele Eltern bzw. Mütter gesagt hätten: „Na, ich melde mich an, weil ich geh dann [wieder arbeiten]“ (Interview 7) – es dann aber wieder verschoben hätten. Die Rolle des Kinderbetreuungsgelds als hemmender bzw. fördernder Faktor für den lokalen U3-Betreuungsausbau ist somit nicht ganz eindeutig (vgl. auch Kapitel 7.4.2): Auf der einen Seite sind Bedarf und Nachfrage mit Einführung der kürzeren Bezugsvarianten eindeutig gestiegen und wird dieser Zusammenhang auf der lokalen Ebene auch wahrgenommen (vgl. auch Kapitel 7.4.2). Auf der anderen Seite ist die Bedarfsplanung, im Vergleich zu früher, schwieriger geworden und bestehen die Langvarianten des Kinderbetreuungsgelds (v.a. 30+6), die erst eine außerfamiliäre Betreuung ab dem Kindergartenalter „anreizen“, nach wie vor fort. Dies ist insofern ein hemmender Faktor für den U3-Betreuungsausbau, als dass die Gemeinden weniger unter Druck stehen, Betreuungsplätze zu schaffen und sich gewissermaßen auf die Langvariante als nach wie vor am häufigsten in Anspruch genommene Variante „verlassen“ können. Umgekehrt werden Eltern sich gebe-

nenfalls in manchen Fällen genau deshalb für die Langvariante entscheiden, weil vor Ort keine Betreuungsplätze in ausreichender Zahl und Qualität zur Verfügung stehen.

#### 7.4.2 Fördernde Faktoren

Fördernde Faktoren in der Übersicht:

- 15a-Vereinbarung
- Besonderes lokales *Commitment*
- Gebäudebestand
- Lokaler Wettbewerb
- Sonstiges (z.B. Druck der Eltern)

Als wichtigster fördernder Faktor werden seitens der Gesprächspartner die 15a-Förderungen von Bund und Ländern zum U3-Betreuungsausbau genannt. Allerdings sind durchaus verschiedene Einschätzungen zu unterscheiden in Bezug auf die Frage, inwiefern die 15a-Vereinbarungen als *ursächlich* für den lokalen Betreuungsausbau erachtet werden. Hierbei lassen sich grob drei verschiedene Einschätzungen unterscheiden. *Erstens* die Einschätzung als tatsächlicher Anstoß für den lokalen Betreuungsausbau. Typisch hierfür ist in den Gesprächen der konkrete Hinweis auf Ausbaumaßnahmen, die man nach Abschluss der ersten 15a-Vereinbarung getroffen habe oder auch die folgende Aussage: „Wir haben ausgebaut, es haben aber auch andere ausgebaut oder neu geschaffen. Also, da hat man auf jeden Fall gemerkt, dass Geld da ist.“ (Interview 2; vgl. auch Interview 3) Interessant ist auch die folgende Aussage eines Gesprächspartners aus der Kinderbetreuungs-Abteilung eines Bundeslandes, der darstellt, wie die erste 15a-Vereinbarung v.a. bei den *Trägern* einen Ausbau angestoßen habe, während man selbst vorerst eher skeptisch gewesen sei:

Es haben sich da sehr viele Träger gemeldet. Zuerst waren wir uns gar nicht sicher, ob dieses Geld überhaupt gebraucht wird. Ob wir das wirklich schaffen. Aber dann durch die Informationen, die wir an die Gemeinden hinausgelassen haben, hat es geboomt. Es ist so, dass wir eigentlich seit damals jedes Jahr mehr Anträge haben als an Geld zur Verfügung steht. Sodass wir auch immer wieder ins nächste Jahr hinüberschieben müssen. Dass also Anträge liegen bleiben, die nicht mehr berücksichtigt werden, weil der Topf eben leer ist. (Interview 11)

So seien in den Gemeinden insgesamt seit der ersten 15a-Vereinbarung zahlreiche Kinderkrippen neu entstanden, umgebaut, ausgebaut oder in Hinblick auf die Öffnungszeiten verbessert worden. Dieser Trend halte ungebrochen an (Interview 11).

*Zweitens* gibt es die Einschätzung der 15a-Vereinbarung als (zusätzlicher) *ermöglicher Faktor*. In diesen Fällen betonen die Interviewpartner, dass der U3-Betreuungsausbau bereits vorher als notwendig wahrgenommen bzw. begonnen worden sei. Die Mittel aus der 15a-Vereinbarung seien aber wichtig gewesen und hätten geholfen, diese Pläne auch zu realisieren. Typisch hierfür ist z.B. die folgende Aussage:

Da war schon Information vom Land da. Der Druck, mehr Betreuungsplätze zu schaffen, der war aber schon vorher da. Aber das war natürlich gut, dass man die Gelder dann gekriegt hat. Das war natürlich gut für uns. (Interview 4).

*Drittens* gibt es auch Fälle, in denen die 15a-Vereinbarungen als wenig bedeutsam eingeschätzt werden. Zum Teil kam es sogar vor, dass Unsicherheit bestand, ob vorgenommene Schritte mit diesen zusätzlichen Mitteln zusammenhängen oder nicht. Insgesamt ist dies in



den Gemeinden der Fall, in denen keine weiteren Ausbaupläne existieren und auch in den letzten Jahren kaum bzw. nicht weiter ausgebaut wurde – z.B. weil wesentliche Ausbauschritte bereits kurz vor der ersten 15a-Vereinbarung 2008 vorgenommen wurden und/oder weil der Ausbaustand als bedarfsdeckend eingeschätzt wird.

Als weiterer wesentlicher fördernder Faktor für einen lokalen U3-Betreuungsausbau wird ein besonderes *Commitment* gesehen, v.a. über die Person des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin, aber auch z.B. über engagierte Mitarbeiter in der Verwaltung. So hebt beispielsweise der folgende Experte hervor, wie wichtig die Unterstützung des Bürgermeisters in diesem Kontext gewesen sei:

Der Bürgermeister war da immer sehr aufgeschlossen. Also, da muss ich sagen, haben wir einfach schon Glück. Dass ich sage, dadurch ist ganz, ganz viel möglich in unserem Bereich. Weil da einfach auch eine Wertigkeit und Wichtigkeit da ist und spürbar ist. [...] Das ist wirklich eine Freude zu sagen, wir haben da einen Bereich, der lebt und den können wir weiterentwickeln. Und wir haben einfach noch viel vor. (Interview 5)

Gerade Generationswechsel infolge von Wahlen, mit jüngeren Bürgermeistern, die auch selber Väter seien, könnten hier einen großen Anstoß geben (Interview 11). Dabei würden die jüngeren Bürgermeister häufig davon profitieren, dass andere Infrastrukturmaßnahmen bereits von ihren Vorgängern umgesetzt worden seien und sich damit für den Betreuungsausbau ein größerer Spielraum ergebe:

Die alte Generation hat sehr auf die Gemeinde geschaut, auf die Bürger, dass das Umfeld passt. Die haben da eine gute Vorarbeit geleistet, da ist jetzt einmal was da, jetzt kann die Kinderbetreuung als nächster Schritt leichter angegangen werden. Weil eben Kanalisierung, Straßenbeleuchtung usw. erledigt sind. Und jetzt haben sie da ein bisschen Kapazitäten, haben auch teilweise einen sehr jungen Gemeinderat, dadurch entwickelt es sich auch schneller und geht auch wieder leichter. (Interview 11)

Ein Verwaltungsmitarbeiter beschreibt überdies, welche politischen Taktiken er einsetzt, um politische Zustimmung für den U3-Betreuungsausbau zu gewinnen. Man müsse es „über die Politik [...], auch über die Stadtteil-Politik“ (Interview 1) spielen, z.B. indem er zu den Gemeinderäten im betroffenen Stadtteil gehe und sage: „Könnten Sie uns da nicht unterstützen? Weil, jetzt haben wir rundherum die schönen Häuser und euer Stadtteil ist ja wirklich nicht mehr adäquat.“ (ibid.)

Neben den zusätzlichen Mitteln aus den 15a-Programmen sowie dem lokalen *Commitment* wird auch ein günstiger *Gebäudebestand* in den entsprechenden Fällen positiv hervorgehoben. So erzählt ein Gesprächspartner vom Ausbauprozess, man habe zusätzliche Ressourcen in einem Kindergarten gehabt, in dem dann eine Krippengruppe mit untergebracht werden konnte: „Da waren die Räumlichkeiten da. Die haben wir halt ein bisschen adaptieren müssen, das war nicht so ein großes Problem“ (Interview 3). Ein Mitarbeiter bei einem privater Kinderbetreuungsträger berichtet, dass der Träger – aus historischen Gründen – über viele eigene Häuser verfüge, in denen nun die Kinderkrippen untergebracht werden könnten: „Mit unseren Einrichtungen sind wir in unseren eigenen Häusern drin. Das heißt, wir haben einen geringen Mietaufwand, also hauptsächlich nur einen Betriebskostenaufwand“ (Interview 2). Dadurch könne zum einen die Kinderbetreuung günstig angeboten werden und sei zum anderen die Einrichtung zusätzlicher Gruppen in der Vergangenheit deutlich begünstigt gewesen.



Auch der *lokale Wettbewerb* zeigt sich in der Expertensicht als wesentliche Einflussgröße für den Betreuungsausbau. Ein Gesprächspartner schildert es, so, dass es lauter kleine Gemeinden seien, die Familien halten wollten und den Druck der „Landflucht“ verspürten. Da nehme man Geld in die Hand, denn „die Angst, dass junge Familien wegziehen, ist sehr groß“ (Interview 3). Auch der Gesprächspartner aus der Kinderbetreuungsabteilung eines Bundeslandes sieht diesen Gemeindegewinnwettbewerb im demografischen Wandel als wesentlichen Faktor für eine Neubewertung und einen Bedeutungsaufschwung der Kinderbetreuung in vielen Gemeinden:

Bei den Gemeinden ist das so, dass man feststellen kann, dass sich im Laufe der Jahre jetzt immer mehr das Bewusstsein ausbildet, dass Kinderbetreuung wichtig ist. Und wir haben ja doch Gemeinden, die mit Abwanderung zu kämpfen haben. Und da ist es auch ein wichtiges Argument, um junge Familien zu halten oder vielleicht auch neue Familien anzulocken, die sich in einer Gemeinde niederlassen. Das erkennen immer mehr Bürgermeister, dass es nicht nur ihre Aufgabe ist, sondern auch aus anderen Gesichtspunkten wichtig. (Interview 11)

Neben den 15a-Förderungen, dem besonderen lokalen *Commitment*, dem Gebäudebestand sowie dem lokalen Wettbewerb als größere Themenkomplexe werden noch vereinzelt andere Aspekte als bedeutsam für den U3-Betreuungsausbau hervorgehoben. Das ist zum einen der *Druck der Eltern*: So heben einige Gesprächspartner hervor, dass v.a. der Druck der Eltern, der vor Ort zu verspüren sei, über den Ausbau(druck) entscheide: „Und was noch ein starkes Druckmittel ist, das sind die Eltern. Wenn die Eltern Druck machen, dann kann ich auch die Barcelona-Richtlinie oder irgendwelche Richtwerte überschreiten“ (Interview 4; vgl. auch Interview 5).

Ein zweiter angesprochener Aspekt ist, wie auch bereits bei den hemmenden Faktoren, der Zusammenhang mit dem Kinderbetreuungsgeld, der für den lokalen Bedarf und die Nachfrage stark wahrgenommen wird. So hänge der lokale Betreuungsausbau „natürlich auch mit der Karenzregelung zusammen“ (Interview 3), denn:

Zuerst waren es zweieinhalb Jahre, die man zuhause geblieben ist. Jetzt gibt es ein Jahr und zwei. Und natürlich haben wir aus diesem Grund nämlich jetzt auch die neue Kinderkrippengruppe gemacht. Weil das Gesetz sich geändert hat und in dieser Form haben wir eben geschaut, wie viele Kinder jetzt angemeldet sind. Und dann haben wir gesagt, da müssen wir schnell drauf reagieren und haben das gemacht. (Interview 3)

Die Zusammenhänge von (den Änderungen in der) Kinderbetreuungsgeldregelung mit dem Betreuungsausbau sind demnach nicht unidirektional: Zum einen kann die geringere Planbarkeit und erhöhte Ungewissheit bei den lokalen Entscheidungsträgern hemmend wirken. Umgekehrt erhöhte aber natürlich die Einführung der kürzeren Bezugsvarianten grundsätzlich den Bedarf und damit auch den Ausbaudruck vor Ort.

## 7.5 Vertikale Governance: Strukturelle Rahmenbedingungen in den Bundesländern Burgenland, Oberösterreich und Tirol

Kapitel 4.3.2 gab bereits eine kurze Übersicht zu den strukturellen Rahmenbedingungen, die durch die Kinderbetreuungsgesetze in Burgenland, in Oberösterreich und in Tirol gesetzt werden. Im Folgenden werden nun die diesbezüglichen Ergebnisse aus den Fallstudien dargestellt. Das Kapitel gliedert sich dabei in Fragen der Regulierung (7.5.1), der Finanzierung (7.5.2) sowie spezieller inhaltlicher Aspekte, die hiermit zusammenhängen, v.a. solche der Qualität (7.5.3). Die Interviewnummern werden in diesem Kapitel bei direkten und indirekten Zitaten nicht durchgängig angegeben, um keine Rückschlüsse auf die Bundesländer zu ermöglichen, in denen die jeweiligen Gemeinden liegen.

### 7.5.1 Regulierung

Bei der Regulierung zeigen sich zwei Befunde: Zum einen konstatieren viele Gesprächspartner auf der Verwaltungsseite eine zunehmende Hierarchie und entsprechende Steuerungsmodi seitens der Bundesländer. Zum anderen wird diese Entwicklung *nicht* für inhaltliche Vorgaben wahrgenommen: Wenngleich die Gesprächspartner natürlich immer wieder darauf verweisen, dass sie durch die rechtlichen Vorgaben der Kinderbetreuungsgesetze gebunden sind, so nehmen sie doch ihre Arbeit heute nicht weniger eigenbestimmt wahr, als es vor einigen Jahren (z.B. vor Verabschiedung der neuen Landesgesetze) der Fall war.

Viele Gesprächspartner nehmen es so wahr, dass sowohl die Kontrollelemente des Landes sich in den letzten Jahren verstärkt hätten als auch, damit zusammenhängend, der Verwaltungsaufwand gestiegen sei. Die Förderungsanträge seien komplizierter geworden, so ein Interviewpartner, es sei „alles miteinander vom Verwaltungsaufwand schwieriger und aufwendiger geworden“ (Interview 6). Ähnlich konstatiert es ein anderer Gesprächspartner:

Also der Verwaltungsaufwand, was mich jetzt persönlich betrifft, ist enorm gestiegen. Es war früher schon immer viel, Zusammenarbeit mit dem Land. Aber der Verwaltungsaufwand ist jetzt extrem, also es müssen ununterbrochen Meldungen ans Land geschickt werden. Eben wegen der Finanzierung. Ich verstehe es auf der einen Seite, weil wer zahlt will wissen, was mit seinem Geld geschieht. Aber der Aufwand ist schon gewaltig geworden. (Interview 9)

Dies betreffe v.a. die statistischen Meldungen (Interview 9); ständig müsse man „irgendwelche Statistiken da rauf schicken“ (Interview 1). So sei die „Kontrolle des Landes einfach mehr geworden“ (Interview 9). Es erscheint plausibel, dass diese „verstärkte Kontrolle“ im Verwaltungsbereich, die seitens viele Interviewpartner wahrgenommen wird, zum einen mit den Ausbauinitiativen und der verstärkten Bedeutung des Bereichs der frühkindlichen Bildung und Betreuung zusammenhängt, aber auch mit entsprechenden Entwicklungen in anderen Segmenten der Kinderbetreuung (v.a. dem verpflichtenden Gratis-Kindergartenjahr).

In Bezug auf inhaltliche Vorgaben hingegen werden – abgesehen von dem strukturellen Rahmen, den die Kinderbetreuungsgesetze setzen<sup>71</sup> – die Vorgaben bzw. der Druck seitens der Länder nicht als verstärkt wahrgenommen. So konstatiert beispielsweise ein Gesprächs-

<sup>71</sup> Hier beschreibt z.B. ein Gesprächspartner, dass im Fall eines Überschreitens der vorgesehenen Kinderhöchstzahl dies zwar „eine Zeitlang wahrscheinlich“ möglich sei. Ab einem gewissen Punkt aber würde die Landesregierung sagen: „Aus, jetzt macht ihr was!“ (Interview 6)

partner in Hinblick auf die Bedarfsplanung, dass diese nach wie vor lokal vorgenommen werde und auch nur dort sinnvollerweise erfolgen könne:

Weil wie kann der das da oben wissen, was wir da unten brauchen? Oder wie es bei uns wirklich ist? Nein, ich finde ja gut, dass das im Moment noch so ist, dass da die Gemeinden wirklich selbstständig arbeiten können. Aufgrund von Vorlagen der Landesregierung. Aber ansonsten wäre das schon sehr einschränkend. Und vieles wahrscheinlich nur theoretisch gut, praktisch aber nicht. (Interview 6)

Auch ein anderer Gesprächspartner berichtet in Bezug auf die Bedarfsplanung bzw. die Ausbaustrategie vor Ort, er habe „noch nie gehört, dass uns mal Kindergärten vorgeschrieben worden sind, weil letztlich muss die Gemeinde das bezahlen“ (Interview 4). Aufgrund dieser Finanzierungslage könne das Land den Gemeinden nicht sagen, „du musst zehn Kindergärten bauen oder zehn Gruppen dazu machen“ (ibid.). Anregungen in diese Richtung habe es in der Vergangenheit durchaus gegeben, z.B. in Bezug auf die schulische Nachmittagsbetreuung: „Da ist ganz stark gepusht worden. Da haben sie schon – Zwang ist jetzt falsch, aber Druck gemacht, sagen wir mal so“ (ibid.). Vom Interviewpartner der Kinderbetreuungsabteilung eines Landes wird der Prozess ebenfalls nicht als „hierarchischer Druck“ beschrieben, aber durchaus geschildert, wie man auf die Gemeinden zugehe, von denen dem Land ein Defizite bei der Betreuungsinfrastruktur bekannt sei:

Wenn uns bekannt ist, dass es irgendwo einen Bedarf gibt für Betreuungsplätze für unter Dreijährige, dann nehmen auch wir aus Eigeninitiative mit den Gemeinden Kontakt auf. In der Regel mit dem Bürgermeister oder dem Amtsleiter mal. Oder die Kolleginnen unterhalten sich – in der Regel gibt's ja schon einen Kindergarten praktisch in jeder Gemeinde – mal mit der Leiterin vom Kindergarten, wie sie den Bedarf an Betreuungsplätzen für unter Dreijährige einschätzt. Das heißt, wir gehen dann selber auch aktiv auf die Systempartner zu und sagen: Wir unterstützen euch, wir nehmen euch bei der Hand, die Zeiten sind noch nie so günstig gewesen für einen Ausbau, es gibt seit Jahren beträchtliche Mittel von Bund und Land, das und das wäre möglich und das braucht es. (Interview 11)

Dies betreffe durchaus nicht nur die Schaffung neuer Plätze, sondern auch die genaue Ausgestaltung, z.B. in Hinblick auf Öffnungszeiten. Bei den Erstgesprächen mit den Gemeinden analysiere man gemeinsam die Bedarfslage und das Klientel, z.B. ob die Betreuungseinrichtung eher dadurch motiviert sei, „die Gemeinschaft im Dorf zu fördern“ (Interview 11) oder ob sie auf berufstätige Eltern abziele.

## 7.5.2 Finanzierung

Den wichtigsten Aspekt der Regulierung durch die Kinderbetreuungsgesetze sehen die Gesprächspartner – wie auch nicht anders zu erwarten – im Bereich der Finanzierung.

Ein häufig genannter und für die Gemeinden und andere Kinderbetreuungsträger problematischer Trend, der in den Interviews genannt wurde, ist eine wahrgenommene Kostenverlagerung auf die Gemeinden. Auf der einen Seite werden, wie in Kapitel 7.4.2 beschrieben, die zusätzlichen Mittel aus den 15a-Vereinbarungen insgesamt als sehr positiv und förderlich für den Betreuungsausbau beschrieben. Auf der anderen Seite würden in diesem Zuge aber eben auch die Anforderungen an die Gemeinden „immer größer und die Förderungen vom Bund bzw. vom Land, die sind auch fast nur Einmalförderungen“ (Interview 4). Die Personalkosten hingegen blieben – trotz der Zuschüsse des Landes – doch zum Großteil an den Gemeinden hängen (ibid.). De facto sei der Landesbeitrag in den letzten Jahren gesunken,

da es die normalen Kostensteigerungen z.B. bei den Energiekosten und Lohnkosten gegeben habe, aber der Landesbeitrag nicht dementsprechend mit gestiegen sei (Interview 2). Ein Gesprächspartner sieht diese „Abschiebung“ von „immer mehr Aufgaben an die Gemeinden“ (Interview 4), als Teil eines allgemeinen Trends, der auch z.B. im Bereich der Schule oder des Straßenbaus zu verzeichnen sei. Natürlich habe auch die Einführung der Beitragsfreiheit zu einer massiven Bedarfserhöhung geführt und zu einer massiven Mehrbelastung für die Stadt, so ein Gesprächspartner aus Oberösterreich. Wünschenswert sei es, so ein anderer Interviewpartner, wenn die Förderungen nicht zeitlich begrenzt blieben, sondern ein grundsätzlich anderes Finanzierungssystem eingeführt werde, z.B. indem die „Sprachförderungen generell vom Bund übernommen werden und weiterlaufen“ (Interview 8). Dem muss allerdings hinzugefügt werden, dass diese Entwicklung der Kostenverlagerung nicht für alle Bundesländer (in gleichem Maße) beschrieben wurde.

Neben dieser allgemeinen „Kostenverlagerung“ wurden noch einige konkrete Finanzierungsprobleme beschrieben, die mit anderen inhaltlichen Fragen bzw. Problemen zusammenhängen. Ein Aspekt betrifft die Bezahlung der Kindergartenpädagoginnen. Hier beschreiben einige Gesprächspartner v.a. im Fall von Personalmangel den Handlungsspielraum als Gemeinde bzw. als Rechtsträger als (zu) gering: Man könne keine finanziellen Anreize setzen, da im Kinderbetreuungsgesetz fix geregelt sei, wie viel eine Kindergärtnerin zu verdienen habe und die Gemeinden hier auch keine finanziellen Spielräume hätten (Interview 2, Interview 4). Ein Interviewpartner beschreibt dies im Kontext der allgemeinen Notwendigkeit, ein angemessenes Dienstrecht zu entwickeln:

Der Gesetzgeber bringt es auch nicht zusammen, ein vernünftiges Dienstrecht für die Kolleginnen zustande zu bringen, dass die Kindergartenpädagoginnen und -pädagogen, die von der Schule abgehen, nicht sagen: Naja, das Dienstrecht ist sowieso so schlecht, da gehe ich lieber gleich weiter studieren und mach was anderes. (Interview 2)

Daneben werden Finanzierungsaspekte auch für Ausnahmefälle bzw. besondere Herausforderungen als problematisch beschrieben. Ein Gesprächspartner konstatiert beispielsweise, es gäbe immer mehr „Problemkinder“ mit auffälligem Verhalten, weshalb es im Vergleich zu früher kleinere Gruppen bzw. zusätzliches (Hilfs-)Personal brauche (Interview 4). Auch ein anderer Interviewpartner sagt, die zunehmende Zahl verhaltensauffälliger Kinder gäbe zu denken (Interview 8). Das entsprechend erforderliche zusätzliche Personal erfordere aber nicht nur die Genehmigung vom Land, sondern v.a. übernehme das Land wiederum nur einen Teil der zusätzlich entstehenden Kosten (Interview 4).

Wie in Kapitel 4 dargestellt, gibt es in den Ländergesetzgebungen eine Reihe an Steuerungsinstrumenten, um über die Finanzierungsmodi auch inhaltliche Stimuli zu setzen. So gäbe es für private und öffentliche Träger über das Personalkostenfördersystem „Förderanreize im Hinblick auf möglichst ganzjährige Öffnung“ (Interview 11). Im Gesetz werde hier zwar kein direkter Auftrag formuliert, sondern: „Wie immer im Leben ist einfach auch Geld ein ganz guter Anreiz und wichtiges Mittel in der Politik, um gewisse Ziele zu erreichen“ (ibid.).

Aus Governance-Perspektive ist ebenfalls interessant, dass ein Gesprächspartner diese finanziellen Schwierigkeiten z.T. auf die politischen Entscheidungsprozesse der Kinderbetreuungsgesetze und die fehlende Einbindung der lokalen Interessen zurückführt. Wenn über Finanzierungsfragen entschieden werde, sei man als Gemeinde nicht unmittelbar mit eingebunden, sondern über die Vertreter im Gemeindebund oder Städtebund repräsentiert (Interview 8). Diese Vertreter würden – vor dem Hintergrund der Regelungen in ihren jeweiligen

Städten – sehr spezifische Perspektiven einnehmen und z.T. nicht ausreichend auf die Situation und die entsprechenden Interessen anderer Gemeinden Rücksicht nehmen. Daher sei eine verbesserte Kooperation und Vernetzung der Gemeinden im Bereich der Kinderbetreuung unbedingt erforderlich, um bei der Begutachtung von Gesetzen tatsächlich auch die Interessen verschiedener Städte und Gemeinden mit einfließen zu lassen.

### 7.5.3 Inhaltliche Aspekte: Qualität und Standards

Die von den Gesprächspartnern benannten bzw. kritisierten Punkte im Bereich Qualität und Standards in der Kleinkindbetreuung beziehen sich im Wesentlichen auf drei Aspekte: 1) Personalsituation und Betreuungsschlüssel; 2) Ausbildung und Arbeitsbedingungen; 3) Alter der Kinder und Altersgrenzen.

So kritisiert z.B. ein Gesprächspartner aus Oberösterreich, im neuen Kinderbetreuungsgesetz seien Möglichkeiten eingebaut worden, „die Qualität nach unten zu schrauben“, v.a. durch die Erlaubnis, Helferinnen im Ausnahmefall als gruppenführende Pädagoginnen einzusetzen. Für das Burgenland kritisiert ein Gesprächspartner, zwar werde die hohe Zahl an Krippenbetreuungsplätzen immer als positiv hervorgehoben, gleichzeitig aber ein zu geringes Augenmaß auf die Qualität gelegt: Österreichweit habe man nach seinem Wissen den schlechtesten Betreuungsschlüssel. Ein ähnlicher Kritikpunkt wird, allerdings für den Kindergartenbereich, für das Bundesland Tirol beschrieben. So wurde zwar die Gruppengröße insgesamt gesenkt: Vor der Novelle des Kinderbetreuungsgesetzes lag sie bei 25 Kindern, zuzüglich maximal drei Kindern, die auf Antrag hinzugenommen werden konnten. Seither wurde sie auf nunmehr maximal 20 Kinder, zuzüglich auf Antrag maximal fünf weitere Kinder gesenkt. Gleichzeitig weist ein Gesprächspartner jedoch darauf hin, dass sich damit im Kindergartenbereich auch eine Verschlechterung der Personalsituation bzw. des Betreuungsschlüssels ergeben habe:

Es ist so, dass die Krippen und die Schülerhorte die Doppelbesetzung im Gesetz benannt haben. Es müssen zwei Betreuungspersonen – also eine Pädagogin und eine Assistentin – eine Gruppe führen. Und im Kindergarten ist das nicht so. Im Kindergarten ist eine Pädagogin und eigentlich eine Assistenzkraft für zwei Gruppen. Und das wirkt sich in der Praxis katastrophal aus. (Interview o.A.)

Ein zweiter häufig thematisierter Komplex im Bereich der Qualität von Kinderbetreuung betrifft die Ausbildungsstandards und Arbeitsbedingungen des Personals. Ein Gesprächspartner aus Oberösterreich weist darauf hin, dass die Vorbereitungszeiten des Krippenpersonals von einem nach wie vor anderen bzw. nicht gleichstellten pädagogischen Verständnis im Vergleich zu Kindergärten zeugen:

Als Krippenmitarbeiterin habe ich zwei Stunden in der Woche Vorbereitungszeit. [...] Es kommt aber einfach aus der Zeit vorher, als es noch wenig Krippen gegeben hat. Da hat man gesagt: Okay, da gibt es halt Krippen, die brauchen auch ein bisschen Vorbereitungszeit, wird schon passen. Und das ist übernommen worden ins neue Kinderbetreuungsgesetz bzw. ins Dienstrechtsgesetz. Und das ist einfach schwierig, weil die Auflagen ja auch immer mehr werden, die Dokumentationen und so weiter. (Interview o.A.)

Ein weiterer Aspekt in diesem Kontext ist die Ausbildung der Pädagogen und v.a. auch die Angleichung der Ausbildung zwischen den österreichischen Bundesländern. Auch hier sei wieder der Unterschied zwischen dem Krippen- und dem Kindergartenbereich erkennbar, so



ein Gesprächspartner: Für die Kindergartenpädagogik gebe es wieder eine einheitliche Regelung, aber im Krippenbereich gebe es „überall verschiedene Gesetze, was für Einrichtungen es überhaupt geben soll und so weiter“ (Interview 10). Dies führe im Extremfall dazu, dass eine Pädagogin in einem Bundesland ihre Ausbildung absolviere, dann in ein anderes Bundesland umzöge und ihren Beruf nicht mehr ausüben könne bzw. zumindest nicht als Fachkraft von der Einrichtung eingestellt werden könne. Auch ein anderer Gesprächspartner hebt hervor, dass die Bundesländer beim pädagogischen Personal für Kinderkrippen – im Gegensatz zum Kindergarten- und Hortbereich – sehr unterschiedliche Regelungen gewählt haben. Es sei eine „Herausforderungen für die mittlere Zukunft, sich da was zu überlegen“ (Interview 11): Die Bundesländer seien aufgerufen, hier für eine höhere Durchlässigkeit zu sorgen, aber „das Thema müsste auch der Bund aufgreifen“ (ibid.).

Als ein wichtiger Regulierungspunkt des Landes wird weiterhin das *Alter* gesehen, ab dem Kinder nach dem Landesgesetz eine bestimmte Betreuungseinrichtung besuchen dürfen. So beschreibt es ein Gesprächspartner aus dem Burgenland als problematisch, dass zwar laut Gesetz der Rechtsträger über das Aufnahmealter entscheiden darf und prinzipiell ab der achten Woche, also nach dem Mutterschutz, Kinder aufnehmen kann. Denn gleichzeitig sei es verabsäumt worden, im Gesetz einen entsprechenden (erhöhten) Betreuungsschlüssel für diesen Fall vorzusehen. Ebenfalls für das Burgenland wird in der Implementierungspraxis der Umgang mit Zweieinhalbjährigen als Schwierigkeit angesehen: Laut Kinderbetreuungsgesetz muss, wenn im Ort eine Kinderkrippe vorhanden ist, diese erst voll belegt sein, ehe im Kindergarten Zweieinhalbjährige aufgenommen werden können. Dies sei insofern problematisch, als dass die meisten Mütter genau ab diesem Alter wieder arbeiten gingen (vgl. 30+6-Variante des Kinderbetreuungsgelds). Demnach müssten die Kinder laut dem Burgenländischen Kinderbetreuungsgesetz für sechs Monate die Kinderkrippe besuchen und dann bereits wieder die Betreuungseinrichtung wechseln, anstatt in diesem Alter gleich mit dem Kindergartenbesuch zu starten.

Auffällig ist, wie auch aus den Kinderbetreuungsstatistiken bekannt, dass kaum Plätze für *unter* einjährige Kinder existieren bzw. sich die Gesprächspartner dieses Mangels auch nicht bewusst zu sein scheinen. Nach dem Alter gefragt, ab dem ein Krippenbesuch möglich ist, ist die Standardantwort „ab einem Jahr“. In einem Fall wird sogar erst eine Altersgrenze von 18 Monaten angegeben, ab der ein Krippenbesuch möglich sei. Natürlich ist auf der einen Seite von einem deutlich geringeren Bedarf für die Altersgruppe v.a. der unter einjährigen, aber auch der unter anderthalbjährigen bzw. zweijährigen Kinder auszugehen (vgl. 15+3- bzw. 20+4-Regelung des Kinderbetreuungsgelds). Auf der anderen Seite hat z.B. die Bedarfsanalyse des Deutschen Jugendinstituts für Kinder unter einem Jahr deutschlandweit einen Betreuungsbedarf von aktuell 8,3 Prozent ermittelt (BMFSFJ 2013: 7). Damit ergab sich für Deutschland nach dem Evaluationsbericht zum Kinderförderungsgesetz von 2013 eine relativ große Lücke von 5,5 Prozentpunkten zwischen diesem Bedarfswert und einer realen Betreuungsquote von 2,8 Prozent im Jahr 2012 für diese Altersgruppe (ibid.). Da die deutsche Elterngeldregelung eine Geldleistung zumindest für das erste Lebensjahr vorsieht, ist zumindest aus der Karenz- bzw. Elterngeldgeldregelung kein Unterschied erkennbar, weshalb der Bedarf für unter einjährige Kinder in Österreich insgesamt wesentlich niedriger liegen sollte.<sup>72</sup>

<sup>72</sup> Natürlich sind andere Gründe denkbar (z.B. eine andere „Kinderbetreuungskultur“ gerade in den ostdeutschen Bundesländern). Dies müsste Gegenstand einer gesonderten Bedarfsanalyse sein.



## 7.6 Horizontale Governance in den Gemeinden

Wie im vorherigen Abschnitt ausgeführt, sind die durch die österreichischen Bundesländer gesetzten Rahmenbedingungen von zentraler Bedeutung für die Maßnahmen und Angebote, die in den Gemeinden im Bereich der frühkindlichen Bildung und Betreuung gesetzt werden können. Auf der anderen Seite zeigen die erheblichen Unterschiede *zwischen* den Gemeinden eines Bundeslandes, dass auch auf der lokalen Ebene erhebliche Spielräume bestehen. Diese Spielräume sind in den vorherigen Abschnitten – z.B. in Hinblick auf die jeweils bestehenden Leitbilder oder die Bedarfsplanung – bereits deutlich geworden. Im Folgenden sollen noch einmal expliziter aus einer Governance-Perspektive die Regulierungsmechanismen in den sechs untersuchten Gemeinden betrachtet werden. Speziell in diesem Bereich, wo verschiedene Steuerungsmechanismen der verschiedenen staatlichen Ebenen ineinandergreifen, gilt es auf der lokalen Ebene Steuerungsformen zu finden, welche die „unterschiedlichen Motivationen und Handlungslogiken“ der verschiedenen „Stakeholder“ des Sektors aufgreifen (Riedel 2009: 26).

Die Governance-Forschung interessiert sich insbesondere für die Beziehung zwischen staatlicher Intervention und gesellschaftlicher Autonomie (Treib et al. 2005: 5). Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden danach gefragt, welche Governance-Strukturen in den Gemeinden im Bereich der frühkindlichen Bildung und Betreuung aufzufinden sind. Der Unterscheidung von Treib et al. (2007: 3-4) folgend umfasst dies etwa auf der Politics-Dimension Fragen nach den Akteurskonstellationen und Machtbeziehungen sowie auf der Policy-Dimension nach den gewählten politischen Steuerungsformen und -instrumenten (vgl. Kapitel 2.3). Eine Unterscheidung ist hierbei etwa die zwischen eher „harten“ bzw. eher „weichen“ Steuerungsformen. Hiernach ist das Kapitel im Folgenden untergliedert: In Abschnitt 7.6.1 werden zunächst eher „harte“ Vorgaben der Regulierung und Finanzierung diskutiert, z.T. auch „weiche“ Vorgaben, die z.B. mit finanziellen Anreizen gesetzt werden, aber nicht „bindend“ sind. Anschließend behandelt Abschnitt 7.6.2 Governance-Aspekte der Akteurs-Vernetzung und der Kommunikation. In Abschnitt 7.6.3 wird auf spezifische Situationen und Herausforderungen der untersuchten Gemeinden eingegangen.

### 7.6.1 Regulierung – Vergabepraxis und Schließzeiten

Zentrale Regulierungsaspekte betreffen natürlich an erster Stelle die Finanzierung. So macht es zwar einen Unterschied, ob etwa eine Gemeinde das notwendige *Commitment* zeigt, um Geld für den Betreuungsausbau in die Hand zu nehmen (vgl. Kapitel 7.3). Oder auch, ob sie sich für flexible Finanzierungsmodelle offen zeigt, um Betreuungseinrichtungen zu schaffen, z.B. indem sie bereit ist, eine Vorfinanzierung zu übernehmen (Interview 1). Es zeigt sich jedoch in den Fallstudien – wie auch nicht anders zu erwarten – dass die wesentlichen Governance-Parameter bei der Finanzierung seitens der Länder gesetzt werden.

Innerhalb dieses Rahmens können jedoch auch die Gemeinden relevante Regulierungsfragen entscheiden, z.B. in der konkreten Vergabepraxis vor Ort oder der Frage, welche zusätzlichen Auflagen z.B. an private Betreuungsanbieter im Zuge der finanziellen Förderung gestellt werden. So berichtet etwa ein Gesprächspartner von einem „Mitspracherecht“ der Gemeinde bei der Aufnahme von Kindern in die Betreuungseinrichtungen (Interview 1). Dies bezieht sich z.B. auf unter dreijährige Kinder, bei denen nicht beide Elternteile berufstätig sind, da diese im Fall der konkreten Gemeinde vom Besuch einer Betreuungseinrichtung

ausgeschlossen sind. In diesem Fall würde z.B. die betreffende Einrichtung seitens der Gemeinde angeschrieben:

Dass wir entweder schreiben, wir haben erfahren, es sind da doch immer wieder Kinder in der Einrichtung, wo die Eltern nicht berufstätig sind und das schon seit vier Monaten. [...] Oder die Mutter ist in Karenz und das Kind ist noch immer in der Einrichtung. Wir brauchen dringend Plätze, bitte schaut euch das an und geht dem nach, ob da wirklich noch eine Begründung da liegt, dass man diesen Platz nicht freihalten, nicht frei schaffen könnte. (Interview 1)

In der deutschen Studie zur lokalen Governance des Betreuungsausbaus spricht Riedel (2009) von z.T. wohlfahrtskorporatistischen Arrangements zwischen Städten und etablierten Wohlfahrtsorganisationen, die in diesen Fällen in der Vergabepaxis gegenüber kleineren bzw. jüngeren Anbietern bevorteilt sind. Auch in den Fallstudien gab es Hinweise auf solche wohlfahrtskorporatistischen Elemente: So wies z.B. ein Gesprächspartner von einem großen Anbieter selbst auf die Vorteile gegenüber kleineren Mitbewerbern hin; ein Interviewpartner einer Gemeinde betonte, dass man sehr kleine bzw. spezialisierte Anbieter für den „Ausbaue“ nicht einplanen könne (vgl. Kapitel 7.7). Darüber hinaus kamen jedoch in den Interviews auch im engeren Sinne *politische* Aspekte der Vergabepaxis zur Sprache. So führte ein Gesprächspartner bezogen auf die Vergabepaxis aus:

Man muss selbstverständlich sagen, dass die Träger, die jetzt am Markt sind, irgendwo natürlich klar politisch zurechenbar sind. Die Kinderfreunde sind der SPÖ zurechenbar. [...] Familienbund und Caritas sind eindeutig der ÖVP zurechenbar. Das ist Fakt und solche Entscheidungen werden glaube ich nicht in der Kindergarten-Abteilung gefällt, wage ich jetzt zu behaupten. (Interview 2)

Einen zentralen Regelungsaspekt für die Gemeinden stellen die *Schließzeiten* der Einrichtungen dar, die für die Eltern eine zentrale Voraussetzung für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf bilden. Frühere Analysen haben gezeigt, dass hier erhebliche Unterschiede zwischen den österreichischen Bundesländern bestehen (vgl. Baierl/Kaindl 2011). Nach Daten der jüngsten Kindertagesheimstatistik (Statistik Austria 2014) reichen die Unterschiede beim Anteil der halbtägig geöffneten Einrichtungen an allen Kindertagesheimen von 0,9 Prozent in Wien bis hin zu 26,3 Prozent in Vorarlberg. Österreichweit 9,6 Prozent aller Kindertagesheime nur halbtags geöffnet. Betrachtet man die Krippen im Speziellen, so sind österreichweit 5,7 Prozent der Einrichtungen nur halbtags geöffnet (Statistik Austria 2014): Die Anteile reichen dabei von 0,6 Prozent in Wien bis hin zu 15,5 Prozent in Tirol.

Ein weiterer verwandter Aspekt sind die *Ferienregelungen* der Betreuungseinrichtungen. Auch hier zeigte die Studie von Baierl und Kaindl (2011: 54) erhebliche Unterschiede zwischen den österreichischen Bundesländern auf: So blieben zum damaligen Zeitpunkt österreichweit (mit Ausnahme von Wien) „mehr als ein Drittel der Einrichtungen für zumindest 4 Wochen“ pro Jahr geschlossen. Zwar werden für diese Schließwochen regelmäßig Ferienbetreuungsangebote angeboten oder Kinder für diese Zeit in anderen Einrichtungen aufgenommen, die ganzjährig geöffnet haben. Selbst wo diese Angebote bestehen können sie aber häufig nicht von allen Kindern in Anspruch genommen werden oder greifen nur für einen Teil der Zeit.

In einer Gemeinde berichtet ein Interviewpartner von einer „zarten Absprache“ mit den privaten Betreuungsanbietern bezüglich der Öffnungszeiten: So sollten es prinzipiell die privaten Einrichtungen sein, die früher schließen und die städtischen Betriebe, die länger geöffnet haben. Denn da die Stadt der größte Anbieter von Kinderbetreuung sei, könnte man den Personaleinsatz intern besser steuern und dann „bittet man halt die Eltern, in die nächste

Straße zu gehen, wo der andere Kindergarten ist“ (Interview 9). Im Fall einer anderen Gemeinde berichtet der Gesprächspartner von klaren hierarchisch-regulierenden Vorgaben in Bezug auf die Öffnungszeiten von privaten Einrichtungen:

Wir machen es schon so, dass wir gewisse Grundbedingungen setzen. Weil wir zahlen ja auch an die Privaten. Und dass wir dann natürlich schon Vorgaben setzen und sagen: Wir sehen es gibt den Bedarf, ihr habt die Betreuungseinrichtung nur bis 15 Uhr offen, das möchten wir umstellen. Schaut euch das an. (Interview 1)

Ein Hauptaspekt der Gemeinden bzw. anderen Einrichtungsträger in Bezug auf die Schließzeiten sind die Urlaubsansprüche des eigenen Personals. So wird an den Ausführungen eines Gesprächspartners deutlich, dass die Gemeinde an fixen Schließzeiten von drei Wochen im Sommer interessiert ist – auch „aufgrund der Überstunden von den Kollegen und damit sie Urlaub abbauen können“ (Interview 6). Dennoch wird jeweils eine Bedarfserhebung zur Ferienbetreuung unter den Eltern durchgeführt, wobei allerdings die Berufstätigkeit beider Eltern Voraussetzung ist und bei nur wenigen Bedarfsfällen die Einrichtung in den Ferien geschlossen bleibt:

Es gibt eine Ausschreibung – wer braucht in den Ferien eine Betreuung? Und dann geht man halt Punkt für Punkt durch. Und wenn fünf oder sechs überbleiben und von den sechs weiß man, die Mutter ist zuhause, dann sagt man, macht man nicht. Also lassen wir zu, damit unsere Leute eben in Urlaub gehen können und die Stunden abbauen können, sonst ist es nie und nimmer möglich. (Interview 6)

Hier ist es offensichtlich, dass dies kleine Gemeinden und Einrichtungen vor besondere Herausforderungen stellt, da sie weniger Möglichkeiten haben, zwischen Personal und verschiedenen Einrichtungen Verschiebungen vorzunehmen.

Kinderkrippen weisen eine junge Tradition auf, die von Beginn an vergleichsweise stark auf die Vereinbarkeitserfordernisse für Eltern ausgerichtet war. Sie wurden daher verstärkt bereits als Ganztageseinrichtungen geschaffen. Der Kindergarten hingegen hat eine Tradition als *halbtägige* Bildungs- und Sozialisationseinrichtung für Kinder, die sich noch immer z.B. darin zeigt, dass „ganztägige“ Kindergärten in Tirol und v.a. Vorarlberg zum Teil über Mittag zusperren (Baierl/Kaindl 2011: 60). So berichtet z.B. auch ein Interviewpartner, dass in seiner Stadt zwar die Kinderkrippe sofort ganztags und jahresdurchgängig gestartet sei, die Kindergärten hingegen jedes Jahr in den Ferien und im gesamten Monat Februar geschlossen blieben und erst jetzt überlegt werde, dies bei entsprechender Nachfrage zu ändern:

Die Kindergärten haben ja bei uns in den Ferien geschlossen, generell. Wir bieten zwar im Sommer eine Kinderbetreuung an in den Kindergärten, aber es ist kein Kindergarten, sondern eine Kinderbetreuung von 7 bis 17 Uhr. Und im Februar war immer geschlossen. Das war überhaupt nie ein Thema. Und jetzt im kommenden Kindergartenjahr, also Februar 2014, werden wir erstmals versuchen, da offen zu halten. Wobei wir da erst einmal noch die Bedarfserhebung machen möchten. Aber ich gehe davon aus, dass der Wunsch da ist, dass da durchgehend betreut wird. (Interview o.A.)

Aus Vereinbarkeitsperspektive können daher nicht die Kinderkrippen allein betrachtet werden, sondern müssen auch Kindergärten sowie Schulen mit in den Blick genommen werden.

### 7.6.2 Kommunikation – Bilaterale Absprachen oder „runder Tisch“?

Wie in Kapitel 2.3 weiter ausgeführt wurde, wird in der Forschungsliteratur zu Governance-Strukturen im Bereich der frühkindlichen Bildung und Betreuung davon ausgegangen, dass für die Entwicklung des Feldes die Akteursbeziehungen und Kommunikationsstrukturen eine wesentliche Rolle einnehmen. So heben Evers und Riedel (2007: 73) die Bedeutung „der Qualität alltäglicher Dialoge“ hervor sowie der Einbindung der verschiedenen Akteure im Handlungsfeld: Ob von den kommunalen Entscheidern dieser Dialog mit den verschiedenen „Spielern“ im Feld als Kernaufgabe der eigenen Arbeit oder nur als „Nebeneffekt“ angesehen werde, können gerade auf diesem noch stark in Entwicklung befindlichen Feld den Unterschied ausmachen (Evers/Riedel 2007: 83).

In keiner der untersuchten Städte existierten verstetigte Strukturen zum informellen Austausch oder Entscheidungsgremien, durch die alle Akteure der Betreuungslandschaft an einen Tisch kommen. Für den „Regelfall“ wurde die Rolle der Stadt bzw. der Gemeinde am häufigsten als die einer beratenden Instanz beschrieben, auf welche die – ja auch nicht überall vorhandenen – privaten Träger ggf. von sich aus zugehen würden. So führte ein Interviewpartner aus, die größeren Anbieter hätten genug eigene Erfahrung und Personalressourcen und bräuchten die Beratungsleistungen der Stadt nicht mehr in Anspruch zu nehmen. Kleinere Träger hingegen kämen häufig von sich aus auf die Stadt zu und ersuchten um Hilfe und „dass wir unser Knowhow zur Verfügung stellen oder vielleicht sogar mit einem Bausachverständigen kommen und sagen, was wäre da möglich, was ist unbedingt erforderlich usw.“ (Interview 1). Natürlich trete die Stadt auch regelmäßig an die privaten Anbieter heran, z.B. wenn es um die Übermittlung der Betreuungsdaten ginge.

Für die Situation zu Beginn des Ausbauprozesses wird von einigen Gesprächspartnern eine intensivere Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren beschrieben. So habe man nach Verabschiedung der ersten 15a-Vereinbarung „die Privaten eingeladen, was sie für Vorstellungen haben“ (Interview 1). Die privaten Träger seien in diesem Fall sehr positiv an den Ausbauprozess herangegangen und z.T. auch von sich aus an die Stadt herangetreten, z.B. weil sie selbst schon lange Umbauten vornehmen wollten, sanierungsbedürftige Gebäude hatten oder ihre Einrichtungen um zusätzliche Gruppen erweitern wollten (ibid.).

Insgesamt werden also die Kommunikationsprozesse als *bilateral* zwischen der Gemeinde und einzelnen Trägerorganisationen beschrieben. Dieser nur bilaterale Kontakt sei für die Anbieter auch deshalb angenehmer, weil man ja stets auch finanzielle Aspekte besprechen müsse (Interview 1). Dementsprechend konstatiert auch ein Anbieter: „Wir selber als Träger sind an und für sich nicht wirklich vernetzt.“ (Interview 2) „Runde Tische“ von allen bzw. den meisten Akteuren der lokalen Betreuungslandschaft werden von den Gesprächspartnern nur für besondere Situationen beschrieben. So erzählt ein Interviewpartner, bei pädagogischen Fragen bzw. zur Entwicklung pädagogischer Konzepte sei es durchaus üblich, dass sich alle Akteure auch unter Beteiligung der Leitungen der einzelnen Einrichtungen zusammensetzen (Interview 1). Auch für Situationen, in denen konkrete Probleme auftauchten, wird von „runden Tischen“ berichtet (z.B. Interview 8, Interview 9).

So gab es in einer Stadt den Fall, dass durch eine Umstellung in den Finanzierungsregelungen des Landes neue Absprachen mit den privaten Kinderbetreuungsträgern getroffen werden mussten. In dieser Situation hätten sich die politischen Entscheidungsträger, die Verwaltung sowie die privaten Anbieter sicher zehnmal alle an einen Tisch gesetzt und zähle Verhandlungen geführt, ehe beide Seiten „halbwegs zufrieden waren“ (Interview 9) und man die Budgetplanungen der Einrichtungen habe vergleichen können. Zwar seien diese Verhand-

lungen und insbesondere die Vergleichsrechnungen z.B. zwischen städtischen und privaten Betreuungseinrichtungen sehr harte Arbeit gewesen. Aber die Auswirkungen dieses Prozesses schätzt der Gesprächspartner positiv ein: So seien zum einen die Budgetplanung und die Kosten der Einrichtungen heute transparenter geworden. Und zum anderen hätten „durch diese vielen Gespräche beide Seiten feststellen können, dass keiner dem anderen was zu-leide tun will, aber es muss auch einfach für die Stadt noch leistbar und finanzierbar sein“ (Interview 9). Es wird also interessanterweise beschrieben, dass die (Vertrauens-)Beziehungen zwischen den Akteuren durch den vergleichsweise langen Prozess der direkten Zusammenarbeit profitiert hätten.

### *7.6.3 Spezifika der Gemeinde, spezifische Herausforderungen*

Neben den allgemein beschriebenen Trends und Herausforderungen gibt es natürlich auch immer wieder Aspekte, die speziell für eine bestimmte Gemeinde oder Gemeindeform gelten, z.B. indem sie sich aus der spezifischen Gemeindegröße ergeben. So hebt etwa Dimmel (2012: 156 ff.) hervor, welche Bedeutung die Gemeindegröße für die soziale Daseinsvorsorge hat. Während natürlich auch andere Faktoren (z.B. geografische Lage, demografische Entwicklung) diesbezüglich eine wichtige Rolle spielen, so ließe sich doch anhand der Theorie des Systems zentraler Orte (Christaller 1980; zitiert nach Dimmel 2012) zeigen, dass die Versorgungsmerkmale in zentralen Orten sich von Landgemeinden unterscheiden:

Dabei weisen die zentralen Orte höherer Hierarchiestufe (etwa: Landeshaupt-, Statutarstädte) eine Dichte von sozialen Einrichtungen und Diensten auf, die den zentralen Orten niedrigerer Hierarchiestufe (Stadt-, Marktgemeinden) gemeinhin fehlen. (Dimmel 2012: 157)

Zwar muss in diesem Kontext angemerkt werden, dass die sechs untersuchten Städte in diesem Sinne alle zentrale Orte darstellen, wenngleich unterschiedlicher Hierarchiestufe. Sehr kleine Landgemeinden wurden – ebenso wie Wien als Millionenstadt – bewusst nicht in die Untersuchung aufgenommen, da sich die Herausforderungen dort noch einmal deutlich von denjenigen der Städte unterscheiden. Nichtsdestotrotz umfassen die Einwohnerzahlen der untersuchten Gemeinden eine große Spannbreite von 5.511 (Pinkafeld) bis 113.392 (Innsbruck) Einwohnern.

Einige Interviewpartner wiesen, in verschiedenen Kontexten, auf die Besonderheiten hin, die sich durch ihre jeweilige Gemeindegröße ergäben. In erster Linie betonten sie dadurch verursachte Herausforderungen, wie es sie in kleineren Gemeinden nicht gebe. Dies ist sicher dadurch zu erklären, dass eben kleine Landgemeinden nicht mit in die Untersuchung aufgenommen wurden und davon auszugehen ist, dass Interviewpartner in solchen Gemeinden auch spezifische Herausforderungen genannt hätten, die sich eben durch ihre kleine Größe ergäben. So hebt ein Interviewpartner hervor, die größeren Städte seien in aller Regel Zuzugsgemeinden und spürten daher die Erfordernisse des Betreuungsaubaus stärker als kleinere Gemeinden (Interview 4).

Aufgrund des Wegzugs und der abnehmenden Geburtenzahl sei der Bedarf in kleineren Gemeinden geringer: „Und wenn sie finanziell schlecht dastehen, dann kriegen sie auch noch die höhere Förderung. Also da tun sie sich ein bisschen leichter.“ (Interview 4) Ein an-



derer Gesprächspartner betont, für kleinere Gemeinden sei es insofern leichter, als dass in vielen Fällen nur eine einzige Gruppe organisiert werden müsse.<sup>73</sup>

Andere Aspekte, die von den Gesprächspartnern in diesem Kontext genannt wurden, sind z.T. bereits in den vorherigen Kapiteln angesprochen worden. So heben beispielsweise einige Gesprächspartner den hohen Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund in ihren Gemeinden hervor. Hier wird zum einen eine besonders hohe Bedeutung frühkindlicher Bildung und Betreuung für diese Kinder konstatiert (Interview 1), zum anderen werden aber auch die damit verbundenen besonderen Belastungen benannt. Ähnliches gilt auch für Integrationskinder, z.B. Kinder mit Sprachproblemen oder Verhaltensauffälligkeiten. So müsse etwa bei Anstieg der Integrationskinder oft kurzfristig reagiert und das Stundenausmaß von HelferIn oder Kindergartenpädagogin erhöht werden (Interview 6).

Ein weiterer Komplex, der im Kontext der hemmenden Faktoren für den Betreuungsausbau bereits angesprochen wurde, ist der spezifische Gebäudebestand in den Gemeinden. So verfügen einige Gemeinden bzw. dort ansässige Kinderbetreuungsanbieter über geeignete Räumlichkeiten, die kostenlos bzw. zu günstigen Preisen für Betreuungseinrichtungen genutzt werden können – andere Gemeinden hingegen tun dies nicht und müssen dementsprechend geeignete Räumlichkeiten finden und zu marktüblichen Preisen mieten bzw. neu bauen (vgl. Kapitel 7.4.1). Ebenfalls unterscheiden sich zwischen den Gemeinden natürlich Alter und Renovierungszustand der vorhandenen Einrichtungen. Hier boten die zusätzlichen Mittel aus den 15a-Vereinbarungen für die Gemeinden nicht nur Mittel, um neue Einrichtungen zu schaffen, sondern auch, um notwendige Renovierungen und Instandhaltungsmaßnahmen bei den vorhandenen Einrichtungen umzusetzen (Interview 1). Was sich als Vorgehen für die Gemeinden anbietet ist hier ein Bauen mit Leichtbauweise, sodass über bestehenden Räumlichkeiten vergleichsweise einfach aufgestockt werden kann und so weitere Räume geschaffen werden können, wenn der Bedarf an Kinderbetreuung steigt (Interview 6). Tendenziell versuchen die Gemeinden eher, den kostenintensiven Neubau von Einrichtungen zu vermeiden und stattdessen beim Ausbau z.B. vorhandene Einrichtungen zu nutzen, auszubauen und ggf. umzubauen, denn „es ist ja effizienter, wenn man es dort anbietet, wo es schon die Erfahrungen gibt und die Räumlichkeiten dementsprechend adaptiert sind“ (Interview 8). Beim Umbau – z.B. eines ehemaligen Kindergartens in eine Kinderkrippe – oder auch bei Öffnung des Kindergartens für Zweieinhalbjährige sind dann eher kleinere Maßnahmen erforderlich, wie z.B. die Einrichtung einer Wickel- und Wasch-Kombination, die Anschaffung anderer Spielmaterialien usw. (Interview 3).

---

<sup>73</sup> „Für kleinere Gemeinden ist es insofern leichter, weil die meisten nur eine Gruppe haben und eine Gruppe ist irgendwie einfach zu handeln. Da hat man dann eine Kindergärtnerin und eine HelferIn dann war's das schon. Und wir, wir haben ja [Anzahl] Gruppen und wir haben ja schon einen enormen Personalstamm. [...] Dann die Karenzvertretungen, das aufzurechnen – das betrifft ja kleine Gemeinden nicht, die einen eingruppigen Kindergarten haben. Da kann man sich das leicht ausrechnen, was uns das kostet und wie man wo jemanden einsetzt. Und insofern ist das schon ein bisschen eine Aufgabe, das zu handeln.“ (Interview 6)



## 7.7 Trägerschaft

Eine zentrale Frage innerhalb des U3-Betreuungsaubaus ist, von welchen Anbietern die Betreuungsplätze zur Verfügung gestellt werden. In Kapitel 5.3 wurde dargestellt, dass bei der Trägerstruktur im U3-Bereich deutliche Unterschiede zwischen den österreichischen Bundesländern existieren. Für die drei Bundesländer, in denen die sechs untersuchten Städte gelegen sind, gilt dies in besonderem Maße. Während im Burgenland eine Dominanz öffentlicher Träger besteht und daneben nur einige Angebote von kirchlichen Trägern existieren, ist die Trägerlandschaft in Oberösterreich vergleichsweise ausgewogen zwischen den (zwar dominanten) öffentlichen Anbietern, aber auch Vereinen und Kirchen als Trägern von Einrichtungen. In Tirol ist der öffentliche Sektor eher schwach ausgeprägt, während das Gros der Einrichtungen von Vereinen getragen wird, ein kleiner Teil daneben auch von Kirchen oder sonstigen Anbietern. Doch wie verhält es sich mit diesem „Ist-Stand“ im Vergleich zu den Ausbautrends und Ausbaustrategien vor Ort? Sehen sich die Vertreter aus Politik und Verwaltung beispielsweise abhängig von einem klaren historischen „Pfad“, den sie weitergehen möchten, oder erwägen sie, die lokale Trägerlandschaft entweder in Richtung einer höheren öffentlichen Verantwortung oder eines verstärkten Trägerpluralismus zu verändern? Und welche Rolle messen sie dabei den Tageseltern zu? Diese und ähnliche Fragen werden in den folgenden beiden Abschnitten behandelt.

### 7.7.1 Öffentliche Träger, private Träger und Trägerpluralismus

Es ist bereits an mehreren Stellen angesprochen worden, dass der Kinderbetreuungssektor prinzipiell durch eine vielfältige Akteurslandschaft gekennzeichnet ist: Kinderbetreuungsplätze für unter Dreijährige werden in Österreich von verschiedenen Trägergruppen bereitgestellt und öffentlichen Angebote machen in keinem Bundesland außerdem Burgenland mehr als 50 Prozent aus (vgl. Abbildung 8). Natürlich sind dies Durchschnittswerte für die jeweiligen Bundesländer. Auch wenn also durch historische Entwicklungen und bestehende Länderregelungen bestimmte Trägerstrukturen im Kinderbetreuungssektor angereizt werden, kann die lokale Situation von den allgemeinen Trends im Bundesland durchaus abweichen. Die Frage ist, ob übergreifende Trends in der Phase des Ausbaus identifizierbar sind, also z.B. überall eine Veränderung in Richtung eines höheren Trägerpluralismus feststellbar ist, da denkbar wäre, dass Gemeinden auf verschiedene – öffentliche und private – Angebote setzen, um zusätzliche Plätze zu schaffen.

Um es vorwegzunehmen: Dies ist zumindest in den sechs untersuchten Gemeinden nicht der Fall. In Tabelle 14 sind die Untersuchungsfälle danach eingeordnet, wie sich zum einen ihr Trend und zum anderen ihre Ausgangslage (bzw. ihre jüngere Tradition<sup>74</sup>) in der U3-Betreuung darstellt, d.h. ob sie um das Jahr 2007/08 eine Dominanz öffentlicher bzw. privater Träger oder aber eine Mischung aus öffentlichen und privaten Trägern aufwiesen. Dem ist hinzuzufügen, dass natürlich größere Städte tendenziell eine größere Mischung an Einrichtungsträgern aufweisen können als kleine, ländliche Gemeinden, in denen nur eine einzige Kinderkrippe betrieben wird – entweder öffentlich oder privat.

<sup>74</sup> Gemeint ist an dieser Stelle also die Situation um das Jahr 2007/08, vor den 15a-Programmen zum Betreuungsausbau. In sehr vielen Gemeinden waren nämlich traditionell ausschließlich private Träger im U3-Bereich aktiv, z.B. die Kinderfreunde oder kirchliche Träger.

Obwohl die untersuchten Gemeinden (mit Ausnahme von Pinkafeld) alles größere Städte (mehr als 12.000 Einwohner) sind, sind sie trotzdem überwiegend *nicht* durch einen hohen Trägerpluralismus im U3-Bereich gekennzeichnet (vgl. Tabelle 14). Gemeint sind an dieser Stelle ausschließlich Kinderkrippen bzw. reine U3-Betreuungseinrichtungen, also nicht z.B. Kindergärten, die wie in Oberösterreich generell für Zweieinhalbjährige geöffnet wurden.

**Tabelle 14 Veränderungen und Konstanz in der Trägerlandschaft**

Ausgangslage (ca. 2007/08)	Trend seit 2007/08		
	Veränderung: mehr öffentliche Träger	Konstanz	Veränderung: mehr private Träger
Öffentliche Träger		xx	
Öffentliche und private Träger			x
Private Träger	x	xx	

Quelle: eigene ÖIF-Fallstudien

In zwei Gemeinden existieren ausschließlich private Angebote im Krippenbereich und stellt die Stadt selbst keine Angebote bereit (davon ausgenommen ist allerdings die Anzahl der Plätze in alterserweiterten Kindergartengruppen bzw. Kindergartengruppen, in denen auch Kinder ab zweieinhalb Jahren betreut werden<sup>75</sup>). In zwei Gemeinden besteht bereits seit vor 2008 eine klare Dominanz öffentlicher Angebote. In insgesamt vier Fällen ist also ein *konstanter* Entwicklungspfad in Hinblick auf die Trägerschaft feststellbar. Zwei Fälle sind eher durch Veränderungen gekennzeichnet. In einem dieser Fälle werden in relativ ausgewogenem Verhältnis Angebote von öffentlichen und privaten Trägern bereitgestellt, wurde aber im Untersuchungszeitraum beim Ausbau verstärkt auf private Träger gesetzt. In dem anderen Fall setzte die Gemeinde im Ausbauprozess eher darauf, die Trägerschaft der Kinderbetreuungseinrichtung selbst zu übernehmen.

Zum Teil haben die Gemeinden den Trend in Richtung verstärkter öffentlicher Trägerschaft bereits vor 2008 vollzogen, dies ist daher in Tabelle 14, wo auf die Entwicklung in den letzten Jahren fokussiert wird, nicht abgebildet. Ein allgemeiner Trend in Richtung verstärkter öffentlicher Trägerschaft von Kleinkindbetreuungseinrichtungen ist insofern nicht überraschend, als dass das Feld vielerorts lange Zeit ausschließlich den privaten Trägern überlassen wurde bzw. nicht als infrastrukturelle Aufgabe der Gemeinde angesehen wurde – was sich in den letzten Jahren oft grundlegend gewandelt hat. So beschreibt ein Interviewpartner, man habe früher als Gemeinde gesagt: „Wir machen Kindergärten, wir machen Horte – Kleinstkinderbetreuung lassen wir den Privaten“ (Interview o.A.).

<sup>75</sup> So sind auch die Unterschiede zu den in Kapitel 6 für die sechs Gemeinden angegebenen öffentlichen und privaten Trägern zu erklären. Auf Grundlage der Kindertagesheimstatistik sind dort *alle* Betreuungseinrichtungen angegeben, in denen unter Dreijährige betreut werden – auch wenn es sich lediglich um wenige Plätze in einer alterserweiterten Kindergartengruppe handelt oder aber, wie in Oberösterreich und im Burgenland, der Kindergarten für Zweieinhalbjährige geöffnet wurde.

Nicht nur seien aber in den letzten Jahren öffentliche Einrichtungen neben die privaten getreten, sondern gehe er auch davon aus, dass das Angebot der Gemeinde in den nächsten Jahren weiter ausgebaut werde – vorrangig aus pädagogischen Gründen:

Und wir sind jetzt dabei, dass wir das Angebot im städtischen Bereich eher noch forcieren werden. Weil wir kommen drauf, die privaten Einrichtungen sind absolut okay geführt, haben auch eine hohe Qualität. Aber was wir merken ist, die meisten dieser Betriebe sind Satellitenbetriebe. Also, das ist eine Gruppe an einem Standort, höchstens noch eine zweite. Und wir kommen jetzt drauf, dass es einfach vom pädagogischen Aspekt sehr viel Sinn macht, wenn man die Gruppe einem Kindergarten angliedert. (Interview 1)

Im Fall einer anderen Gemeinde übernahm die Stadt vor einigen Jahren eine Kinderkrippe von einem kirchlichen Träger: Man habe damals ohnehin bereits einen großen Teil der finanziellen Belastungen getragen, sodass die Gemeinde letztlich gesagt habe: „Eigentlich können wir es gleich selber machen“ (Interview o.A.). In einer anderen Gemeinde, in der Kinderkrippen bislang ausschließlich von privaten Trägern bereitgestellt werden, geht der Gesprächspartner davon aus, „dass es in den nächsten zwei, drei Jahren auch städtische Krippen geben wird, weil eben der Bedarf gegeben ist“ (Interview o.A.). Konkrete Pläne oder politische Entscheidungen hierzu existieren allerdings noch nicht. Ein Interviewpartner von einem privaten Anbieter betont ganz allgemein, es sei in manchen Fällen schade, dass bestehende Angebote (z.B. Spielgruppen) „geschlossen werden müssen, weil die Gemeinde eine Kinderkrippe eröffnet“ (Interview 10). Wenn es darum ginge, dass die Gemeinde selbst eine Krippe eröffnen möchte, sei es in diesen Fällen doch möglich, Kontakt mit der privaten Einrichtungen aufzunehmen und diese entsprechend zu adaptieren bzw. umgestalten, sodass sie nach gesetzlichen Vorgaben als Kinderkrippe gefördert werden kann.

Genauso gab und gibt es aber auch Trends in Richtung einer fortgesetzten bzw. verstärkten Bedeutung der privaten Träger von Kleinkindbetreuungseinrichtungen. So berichtet beispielsweise ein Gesprächspartner von einer Gemeinde, in der bislang ein absolutes Primat privater Anbieter bei den Kinderkrippen besteht, dass diese Tradition auch im Falle eines steigenden Bedarfs sicher fortgesetzt würde: Die privaten Träger wären dann „sicher der erste Ansprechpartner [...], weil dort eine Infrastruktur vorhanden ist“ (Interview 8). Es werde dann sicher so sein, dass man als erstes versuche, dort gemeinsam die Anzahl zu erweitern, soweit dies räumlich möglich sei. Ein Interviewpartner von einem Kinderbetreuungsanbieter konstatiert ganz allgemein für die letzten Jahre, dass es mit dem massiv gestiegenen Bedarf auch für verschiedene private Anbieter leichter geworden sei, Einrichtungen zu errichten (Interview 2): Während vorher zwei große private Anbieter das System dominiert hätten, gebe es heute einen größeren Trägerpluralismus und kämen vielerorts andere Träger, darunter auch kleine Vereine und Eltern-Initiativen hinzu. Dort, wo eine solche Pluralität aus öffentlichen und privaten Trägern besteht, wird sie sehr positiv beurteilt bzw. konnotiert: So betont ein Gesprächspartner, man sei vor Ort „froh über eine Vielfalt und über eine Buntheit“ und fände es gut, „wenn den Leuten die Wahl offen steht“ (Interview 1).

Allerdings wurden von einigen Gesprächspartnern auch Punkte genannt, die einer höheren Pluralität im Anbieterbereich entgegenwirken. Dies ist auch insofern interessant, als dass die Konstanz in der jeweiligen Tradition öffentlicher bzw. privater Anbieter in den letzten fünf Jahren insgesamt höher war als angesichts des aktuell doch sehr dynamischen Feldes der U3-Kinderbetreuung hätte erwartet werden können (s.o.). Ein Gesprächspartner beklagt beispielsweise, dass er es sehr gut fände und wünschenswert fände, „wenn auch freie Träger ein bisschen mitspielen würden“ (Interview 3). Dies sei jedoch aufgrund der Förderungsstruktur sehr schwierig und private Betreiber könnten in der Kostenkonkurrenz mit öffentlichen

Anbietern kaum mithalten. Auch ein anderer Gesprächspartner führt es in erster Linie auf „eine Kostenfrage“ (Interview 4) zurück, dass bei ihm vor Ort keine privaten Betreiber aktiv seien: Während die Gemeinde immer aus Steuern und Rücklagen etwas zuschießen könnte, täten sich die privaten Anbieter trotz Zuschüssen von Land und Gemeinde schwerer, zumal die von den Eltern gezahlten Kindergartenbeiträge nur einen minimalen Teil der Kosten abdecken könnten. Dem muss allerdings hinzugefügt werden, dass im Abgleich mit den Länder-Regelungen diese Aussagen der Gesprächspartner die realen Kontextbedingungen nur z.T. widerspiegeln. So wurde oben bereits diskutiert, dass nur im Burgenland eine Dominanz öffentlicher Träger besteht, während für Oberösterreich und v.a. für Tirol insgesamt durchaus von einem Trägerpluralismus gesprochen werden kann. Dass dies auf der lokalen Ebene z.T. anders wahrgenommen zu werden scheint, spricht gegebenenfalls dafür, dass an dieser Stelle das Informationsangebot und der Informationsstand erhöht werden sollte, um die verschiedenen möglichen Handlungsstrategien zum lokalen Ausbau des Kinderbetreuungsangebots für unter Dreijährige realistisch einschätzen zu können.

Hinzu kommt, dass bestimmte Anbieter gegenüber anderen bevorteilt sind und dies unter Umständen einem höheren Pluralismus in der Trägerlandschaft entgegenwirken kann. So konstatiert etwa ein Gesprächspartner von einem großen Anbieter selbst, dass man „sicher gegenüber neuen Rechtsträgern einen Vorteil“ (Interview 2) habe. Denn für große Träger sei eine andere Struktur und Kostenplanung möglich als für neu entstehende, kleine Träger:

Wir haben eine gewisse Größe, das wirkt sich natürlich auch auf die Kosten aus. Weil ob ich jetzt ein oder zwei Einrichtungen betreibe oder acht Einrichtungen oder acht Gruppen – ein Büro brauche ich trotzdem. Und umso größer ich bin, umso billiger wird der Overhead. (Interview 2)

Ein anderer Gesprächspartner weist darauf hin, dass bei aller Unterstützung einer Buntheit und Vielfalt der Trägerpluralismus aus Gemeindesicht auch seine Grenzen habe: So könne man, wenn es darum gehe, neue Betreuungsplätze zu schaffen bzw. neue Einrichtungen zu eröffnen, gemeindeseitig nicht mit jeder Organisation kooperieren bzw. diese finanziell fördern. Einrichtungen mit einer sehr speziellen pädagogischen Ausrichtung, wie etwa der Waldorfkindergarten, würden zwar im Einzelfall gefördert, könnten aber nicht beim Ausbau eingeplant werden, da es ja nur eine beschränkte Nachfrage für diese spezielle Einrichtungsgestaltung gebe (Interview 1). Ähnliches scheint für betriebliche Angebote zu gelten. Auch wenn der Gesprächspartner aus der Kinderbetreuungsabteilung eines Bundeslandes eine langsame Zunahme betrieblicher Einrichtungen konstatiert (Interview 11), spielten diese auf Ebene der untersuchten Gemeinden noch keine sichtbare Rolle. Von einem Gesprächspartner wurde die Einrichtung betrieblicher Kinderbetreuungseinrichtungen als problematisch beschrieben. So könnten etwa betriebliche Einrichtungen für die Stadt deutlich höhere Kosten auslösen, da das Unternehmen ein Interesse daran hätte, die Anwesenheitszeiten seiner Mitarbeiter abzudecken, die bis in den Abend bzw. die Nacht hineingehen könnten (Interview 4). In Gesprächen mit einem Betrieb habe sich zudem dessen Interesse gezeigt, zuerst einmal die eigenen Mitarbeiter zu versorgen – und somit der Stadt keine Zusage zu einer fixen Platzzahl zu machen, wenn man gemeinsam eine Gruppe einrichte:

Das Schwierige bei diesen Gemeinschaftsprojekten ist für mich immer: Wie hoch ist der Anteil der Stadt? Was muss ich zahlen? Was kriegst du dafür? Krieg ich dafür z.B. zehn Plätze? Das kann mir der Betrieb wieder nicht garantieren, weil der Betrieb sagt: Wenn ich bei mir eine Kinderbetreuungseinrichtung habe, dann muss ich alle meine Mitarbeiterinnen abdecken können. [...] Da können wir nicht planen. Das ist das. Es ist schwierig. (Interview 4)

Vor diesem Hintergrund, so der Interviewpartner, könnten solche betrieblichen Einrichtungen kaum Bestandteil eines Ausbaukonzepts der Stadt sein: Die Stadt müsse langfristig planen, während bei diesen Einrichtungen vielleicht klar sei, dass man sie nur zwei Jahre lang betreiben könne und sich anschließend wieder um etwas Anderes kümmern müsse.

Als letzter Punkt, der mitunter einem höheren Trägerpluralismus entgegenzustehen scheint und eher in Richtung eines Trägerkorporatismus wirken könnte, ist die politische Verortung der Einrichtungsträger zu nennen: Einige Gesprächspartner ergänzten im Anschluss an die „formellere“ Interviewsituation noch im Gespräch, dass die Vergabep Praxis z.T. auch mit politisch bestimmt sei.

Ein sehr spezieller Fall von „Trägerschaft“ wird zudem vom Gesprächspartner aus der Kinderbetreuungsabteilung eines Bundeslandes beschrieben: Gerade in Gemeinden mit starkem Fremdenverkehr würden die Hoteliers oft selbst eine Kinderbetreuung für die Hotelgäste organisieren, in der „oft die familieneigenen Kinder mit betreut werden“ (Interview 11) Die Bedeutung dieser Betreuungsform ist jedoch aufgrund der fehlenden Quantifizierung nicht abzuschätzen.

### 7.7.2 Tageseltern – Teil der Ausbaustrategie?

Auf die Rolle von Tageseltern soll noch einmal gesondert eingegangen werden. In den 15a-Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern kommt den Tageseltern eine andere Rolle zu als beispielsweise im entsprechenden „Sondervermögen Betreuungsausbau“ in Deutschland. In Deutschland war es Teil der Ausbaustrategie des Bundes, dass die Kindertagespflege bis 2013 knapp ein Viertel der Plätze für unter Dreijährige ausmachen solle. Tatsächlich lagen die Werte zum Stichtag 1. März 2013 etwas niedriger, aber immer noch bei einem signifikanten Anteil von 15,5 Prozent, gegenüber einem Anteil von 84,5 Prozent in institutioneller Kinderbetreuung (Statistisches Bundesamt 2013: 59). In Österreich liegen die Werte niedriger (vgl. Abbildung 4): Hier werden, von den unter Dreijährigen in Betreuung, bundesweit 9 Prozent (auch) durch Tageseltern betreut. Im Burgenland spielt die Betreuung durch Tageseltern (wie auch in Wien) nur eine geringe Rolle, während Oberösterreich und Tirol hier im Durchschnitt liegen. Aber wie spiegelt sich dies auf der lokalen Ebene wider?

Tatsächlich wurden Tageseltern in *keinem* der Fälle tatsächlich als Teil der „Ausbaustrategie“ in dem Sinne begriffen, dass die Gemeinden hier Maßnahmen unternähmen, um zusätzliche Plätze zu schaffen. Vielmehr dominierte die Sichtweise der Tageseltern als separater Sektor. Typisch für diese Sichtweise auf Tageseltern ist die Aussage: „Das kriegen wir nicht wirklich so mit“ (Interview 6). Auch wenn die Sichtweise als separater Sektor überall auffindbar ist, hängt die Ausgeprägtheit natürlich auch davon ab, welche Bezuschussung von Tageseltern durch die jeweiligen Länderregelungen vorgesehen ist (vgl. auch Kaindl et al. 2010: 50 ff.) und wie die jeweilige Gemeinde dies handhabt. In der Regel wird es seitens der Gesprächspartner so dargestellt, dass die Arbeit der Tageseltern im Bereich Kinderbetreuung am Rande tangiert und die Plätze eine *Ergänzung* zu den öffentlichen Angeboten darstellen. Da jedoch überall (gegebenenfalls öffentliche) Kinderkrippen existieren und die Zuschüsse zu den Tageseltern also einen zusätzlichen Kostenfaktor darstellen, wird häufig versucht, diese Kosten zu senken bzw. zu vermeiden. Ein Interviewpartner berichtet etwa, dass zur Gewährung des Zuschusses eine Bestätigung von den Eltern über ihre Arbeitszeiten erforderlich sei – nur wenn diese Arbeitszeiten durch die städtische Einrichtung nicht abgedeckt seien, werde der Zuschuss gewährt (Interview 4). Ein anderer Gesprächspartner berichtet sogar, dass



viele Gemeinden sehr strikt in der Gewährung dieses Zuschuss seien und z.B. den Zuschuss nur auf von den institutionellen Einrichtungen nicht abgedeckte Randzeiten beschränken wollten<sup>76</sup> - ein v.a. aus Perspektive der Kinder, aber auch der Eltern und der Betreuungspersonen impraktikabel erscheinendes Vorgehen. Allgemein wird die Kinderbetreuung durch Tageseltern also als eine ergänzende Maßnahme gesehen, v.a. für Sonderfälle (z.B. unregelmäßige Arbeitszeiten):

Oft ist es für die Kleinstkinder, die in der Krippe noch nicht betreut werden können. Oder weil die eine Gruppe in der Krippe voll ist oder die Mutter eben am Wochenende arbeiten muss oder nachts arbeiten muss. Oft betrifft es wirklich die kleinsten Kinder, die von einer Tagesmutter betreut werden. (Interview 4)

Tageseltern werden also häufig auch als Lösung für Kleinstkinder verstanden (d.h. unter einem oder unter anderthalb Jahren), für die mitunter überhaupt keine institutionellen Angebote existieren. Hier stößt der familienähnlichere Betreuungskontext mitunter auf eine höhere Akzeptanz. Ein Gesprächspartner formuliert es z.B. so, dass man bei manchen sehr kleinen Kindern sehe, „in einer Gruppe fühlen sie sich noch nicht wohl, aber so eine Familie, das wäre noch eine Zwischenlösung [...], dann ist die Tagesmutter sehr gefragt“ (Interview 9).

Dass die Betreuung durch Tageseltern kein wirklicher Bestandteil der Ausbaupläne in den Gemeinden ist, zeigt sich auch daran, dass den Gesprächspartnern aus der Verwaltung in einigen Fällen nicht unmittelbar bewusst ist, wie viele Kinder (in etwa) bei Tageseltern betreut werden: „Ich könnte Ihnen jetzt nicht sagen, wie viele Kinder [hier] von Tagesmüttern betreut werden.“ (Interview 4) Zum Teil werden die Tageseltern auch als *potentielle* Konkurrenz zur öffentlichen Kinderbetreuung beschrieben:

Aber an sich, eine Konkurrenz in dem Sinne gibt es jetzt nicht zum Kindergarten. Also, das ist halt dieser kleine, feine Rahmen, wo die Betreuung dann vom Kindergarten oder der Kinderkrippe stattfindet. (Interview 6)

Zum Teil wird es sogar so beschrieben, dass die Tageseltern als Betreuungseinrichtung in den letzten Jahren an Bedeutung *verloren* haben: „Die Tagesmütter waren ursprünglich sehr stark hier. Es ist dann eben immer, je mehr Einrichtungen entstanden sind, desto weniger waren die Eltern bereit, das Kind zur Tagesmutter zu geben.“ (Interview 1)

## 7.8 Policy-Transfers und „Voneinander Lernen“

In der familien- und sozialpolitischen Forschung besteht eine große Einigkeit darüber, dass die Bedeutung des „Voneinander Lernens“ zwischen den europäischen Wohlfahrtsstaaten in den letzten Jahren stark an Bedeutung zugenommen hat. Vor diesem Hintergrund wird auch sozialpolitischen Policy-Transfers, d.h. der Übernahme (erfolgreicher) Maßnahmen aus anderen geografischen Einheiten, eine größere Aufmerksamkeit gewidmet. Nicht zuletzt ist dies auf ein entsprechendes Engagement der EU zurückzuführen, die über Programme wie die „Offene Methode der Koordinierung“ in der Sozialpolitik oder wechselseitige „Peer Reviews“

<sup>76</sup> „Am Land eröffnen immer mehr Gemeinden Krippen. Und wenn dann jemand auch noch eine Tagesmutter haben möchte, dann muss die Person das extra ansuchen. Die Gemeinde muss zustimmen, weil die zahlt natürlich auch einen Beitrag. Und die lehnen das dann ab, oft sagen sie: Nein, da ist eh eine Krippe da, das Kind kann in die Krippe gehen. Und falls die Krippe nicht die Öffnungszeiten hat, kann die Tagesmutter ja das Kind um fünf abholen oder in der Früh das Kind um sechs übernehmen. Darf nur mehr Randzeiten abdecken. Da geht es natürlich darum: Wir müssen die Krippe vollbekommen. [...] Die denken nur in solchen Kategorien. Um das Kind geht es ja schon lange nicht mehr.“ (Interview 10)



zu „Best Practices“ in den Mitgliedstaaten einen entsprechenden Austausch und die Übernahme erfolgreicher Modelle anzuregen gesucht hat. Insgesamt ist dieser Trend auch für die österreichische Familienpolitik zu konstatieren (vgl. Blum 2014). Wie aber stellt sich die Situation nicht auf der nationalen, sondern auf der lokalen Ebene dar? Hüsken (2011: 23) hob für Deutschland hervor, es sei bei der hohen regionalen Varianz in der Ausbaudynamik auffällig, dass Nachbarregionen oft ähnliche Dynamiken aufweisen – auch über Bundeslandgrenzen hinweg. Dies könnte auf einen verstärkten Austausch oder eine wechselseitige Orientierung von geographisch eng beisammen liegenden Regionen oder Städten hinweisen. Die entsprechenden Ergebnisse aus den Fallstudien sind in Kapitel 7.8.2 dargestellt. Zuvor wird im folgenden Abschnitt der Frage nachgegangen, inwiefern die sechs untersuchten Städte sich an dem europäischen Barcelonaziel zum Ausbau der Kinderbetreuung für unter Dreijährige orientieren, also von diesem „gelernt“ haben.

### 7.8.1 Bedeutung der Barcelona-Ziele

Auf dem Europäischen Rat von Lissabon einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf einen Ausbau der Kinderbetreuung. Zwei Jahre später, auf dem Europäischen Rat von Barcelona, wurde dieses allgemeine Ziel spezifiziert. Die Mitgliedsstaaten sollten demnach:

„bestrebt sein, nach Maßgabe der Nachfrage nach Kinderbetreuungseinrichtungen und im Einklang mit den einzelstaatlichen Vorgaben für das Versorgungsangebot bis 2010 für mindestens 90% der Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter und für mindestens 33% der Kinder unter drei Jahren Betreuungsplätze zur Verfügung zu stellen.“<sup>77</sup>

Zwar beziehen sich diese Barcelonaziele auf nationale Durchschnittswerte, wobei der regionale Bedarf und das entsprechende Angebot z.B. im urbanen Raum deutlich über und im ländlichen Raum unterhalb von 33 Prozent liegen kann. Nichtsdestotrotz ist es interessant danach zu fragen, ob die Barcelonaziele den Akteuren aus Politik und Verwaltung in den österreichischen Gemeinden erstens bekannt sind und ob sie zweitens eine Rolle innerhalb des lokalen Ausbauprozesses gespielt haben, d.h. sich, wenn auch sicher nicht als einzige Bezugsquelle, aber doch u.a. an der Prozentmarke von 33 Prozent als Bedarf für unter Dreijährige orientiert wurde. Ob die Barcelonaziele bekannt seien, wurde jeweils erst am Ende des Interviews gefragt, um zu testen, ob die Interviewpartner von sich aus Bezug auf diese Ziele und gegebenenfalls auf ihren Einfluss auf den Betreuungsausbau vor Ort nehmen würden. Nur in einem einzigen Fall sprach ein Interviewpartner von sich aus die Barcelonaziele an (Interview 5). Er verwies weiterhin darauf, dass diese den Betreuungsausbau auf der lokalen Ebene beeinflusst hätten: „Und eigentlich ein Grund waren, diese Barcelonaziele. Wo wir gesagt haben, auch wir als Stadt möchten da einen Beitrag dazu leisten.“ (Interview 5)

Einigen Gesprächspartnern war der Begriff „Barcelonaziele“ nicht bekannt. Dies ist insofern interessant, als dass die Interviews ja jeweils mit den konkret für Kinderbetreuung zuständigen Personen geführt wurden und die Barcelonaziele im gesamten Kontext der 15a-Vereinbarungen zum Betreuungsausbau sehr präsent sind, z.B. jeweils zu Beginn der Vereinbarungstexte begründend genannt werden. Zum Teil ist in diesen Fällen den Akteuren grundsätzlich, aber nicht im Detail bekannt, dass europäische „Vorgaben“ (Interview 8) existieren, von denen Österreich noch entfernt sei und im internationalen Vergleich einen Auf-

<sup>77</sup> Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Barcelona), 15.-16. März 2002, Dokument SN 100/1/02 REV 1

holbedarf habe. Überwiegend beurteilen die Interviewpartner, denen die Barcelonaziele namentlich bzw. inhaltlich bekannt sind, sie als nicht relevant für die Arbeit vor Ort:

„Das interessiert niemanden. Das kann ich Ihnen sagen. Für meine Ebene interessiert das niemanden. Weil für uns ist das Landesgesetz ausschlaggebend [...] und an das haben wir uns zu halten.“ (Interview 4)

Zum Teil werden die Barcelonaziele als deutlich überhöht eingeordnet („33% sind ja Wahnsinn!“). Zum Teil werden sie zwar als grundsätzlich positiv „für die Kinder und Pädagoginnen“ gesehen, aber die Umsetzung u.a. aufgrund finanzieller Beschränkungen als problematisch eingeschätzt: „Umsetzung – also da würde es gescheit rascheln. Wenn es in die Richtung geht, dann [...] sprechen wir schon von Millionenbeträgen“ (Interview 9).

### 7.8.2 „Voneinander Lernen“ zwischen den Gemeinden

Zu der Frage, welche Rolle der Austausch mit anderen Gemeinden und Policy-Transfers auf dieser Ebene spielen, zeigen sich die Interviewpartner sehr unterschiedlicher Auffassung. Explizit gefragt, betonen sie eher die Besonderheiten vor Ort und beschreiben den Austausch zwischen den Gemeinden als gering ausgeprägt. Es sei „eigentlich sehr schade, dass man sich mit anderen Städten nicht in dem Ausmaß austauscht, wie es sein könnte“ (Interview 1). Es wäre positiv, wenn man sich z.B. einmal „wirklich über Grundsätzliches“ (Interview 1) austauschen könnte, z.B. im Rahmen eines Bürgermeistertags. Nur ein Interviewpartner betont explizit, dass man versuche, von der Praxis andernorts zu lernen: „Wir sind halt immer dahinter, dass ich sag, ich schau immer über die Grenzen drüber und muss das Rad nicht neu erfinden. Wenn es Erfahrungen gibt, wollen wir darauf zurückgreifen“ (Interview 5). Interessanterweise nehmen mehrere Gesprächspartner, auf einen bestehenden Austausch zwischen den Gemeinden angesprochen, darauf Bezug, dass dieser v.a. auf Ebene des pädagogischen Personals stattfinde: „Die Kindergarten-Leiterinnen bei den Fortbildungen, die suchen da den Kontakt“ (Interview 4). Ein anderer Gesprächspartner wird noch deutlicher:

Das gibt es dann nicht von Gemeinde-Seite her, sondern von den Leiterinnen her. Die haben Leiterinnen-Tagungen, wo sie sich dann treffen und austauschen. Die finden alle paar Monate statt. Nächste Woche ist wieder eine. Aber da ist niemand von der Gemeinde dabei, sondern wirklich nur die Pädagoginnen. Und wenn sie da was hören, dann sagen sie uns das weiter – wie es in anderen Gemeinden gehandhabt wird oder dass die es besser machen als wir. Dann wird das weitergetragen. (Interview 5)

Im Gespräch jedoch zeigen sich regelmäßig Beispiele für Policy-Transfers von anderen Gemeinden, von denen manche auf die Instrumentenebene beschränkt bleiben, manche aber auch darüber hinausgehende Zielwerte oder programmatische Festlegungen betreffen.

So beschreibt z.B. ein Interviewpartner, wie eine bestimmte Maßnahme im Kindergartenbereich von anderen Städten „herübergeschwappt“ sei (Interview 1). Ein Beispiel ist die Installation der alterserweiterten Gruppen um das Jahr 2008 in Innsbruck, wovon der dortige Interviewpartner berichtet. Die Tiroler Landesregierung habe zum damaligen Zeitpunkt noch keinerlei Vorgaben bezüglich dieser Betreuungsform getroffen, sodass die Stadt ihre eigenen Rahmenbedingungen habe entwickeln müssen. Daher habe man sich an die Einrichtung „Kinder in Wien“ sowie an den deutschen Sozialpädagogen Matthias Schäfer gewandt und bei der Entwicklung und Umsetzung des eigenen Konzepts unterstützen lassen. Auch wer-

den immer wieder Informationsquellen wie Fachzeitschriften oder das Internet genannt, über die man sich einen Überblick über neuere Entwicklungen oder Innovationen verschaffen und sich z.T. inspirieren lassen könne. Dies ist – wenig überraschend – primär in Städten der Fall, die aufgrund ihrer Größe mehrere Personen speziell für den Kinderbetreuungsbereich beschäftigen, die dementsprechend mehr Ressourcen u.a. für solche Zusatzrecherchen zur Verfügung haben und auch mit höherer Wahrscheinlichkeit selbst über eine pädagogische Ausbildung verfügen.

Und es kommt dann immer wieder was, wo man wieder was hört oder was man in Fachzeitschriften liest, [nennt Stadt] macht das und dann interessiert man sich und schaut sich das an. Oder von Deutschland kommt sehr viel über pädagogische Sachen. Und, ja sicher, auch mit anderen Städten, ich meine, es ist ja nicht so, dass man jetzt ganz für sich alleine lebt. (Interview 1)

Darüber hinaus ist auffällig, dass die Gemeinden häufig eine bestimmte „Bezugsgemeinde“ haben, die von der Situation her vergleichbar ist – „ungefähr die gleiche Größe, Struktur“ (Interview 4) oder bestimmte geteilte Besonderheiten, wie z.B. einen hohen Migrantenanteil. Ein Interviewpartner beschreibt, wie der Austausch in diesem Fall ablaufe:

Mit [Stadt A] habe ich Kontakt, mit der Frau [Name]. Immer dann, wenn es wieder neue Ideen vom Land gibt, dass ich sage: Wie macht ihr das? Also, das ist so die Frage. Da gibt es einen Austausch, sehr unregelmäßig, aber doch. Mit [Stadt B] nicht, mit [Stadt B] können wir uns auch nicht vergleichen – allein von der Größe her und vom Angebot her. Ansonsten gibt es eher keinen Austausch mit anderen Städten und Gemeinden. Also vor allem mit [Stadt A]. (Interview 9)

Diese „Tandem“-Städte liegen durchwegs im gleichen Bundesland, da aufgrund der unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen das „Voneinander Lernen“ sonst als sehr schwierig wahrgenommen wird. Dies zeigt sich sehr gut an der folgenden Erinnerung eines Gesprächspartners, der von einem geplanten, aber letztlich an den unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen (in diesem Fall: Förderrichtlinien) gescheiterten Policy-Transfer-Versuch berichtet.

Es war mal Thema, wie geht man mit Kindern mit nicht-deutscher Erstsprache um. Und da waren halt sehr viele gute Ideen, die aus Salzburg stammen. [...] Idee gut: das Rucksack-Projekt, [...] wo auch die Mütter eingebunden werden, im Kindergarten mit den Kindern Deutsch zu üben. Nur die Kosten waren es dann wieder. Salzburg hat das anders gefördert. (Interview 10).

Die Möglichkeiten des Voneinander-Lernens werden also durch die unterschiedlichen Rahmenbedingungen begrenzt. Dies ist jedoch auch auf nationaler Ebene der Fall, wenn z.B. Politiken und Maßnahmen in Schweden oder Deutschland zum Vergleich herangezogen werden und eine mögliche Übernahme (einzelner Punkte) diskutiert wird. Vor diesem Hintergrund ist es in der Policy-Transfer-Forschung auch Konsens, dass die *Anpassung* an die eigenen Rahmenbedingungen einen elementaren Bestandteil von Policy-Transfer-Prozessen darstellt.

## 8 Fazit

In Kapitel 2.4 wurde ein Analyserahmen für die Fallstudien in den sechs österreichischen Städten entwickelt (vgl. Abbildung 2). Riedel (2009: 22) war in ihrer Studie zu dem Ergebnis gekommen, dass v.a. die folgenden vier Bereiche sich lokal wesentlich unterscheiden können und über Ausmaß bzw. Art und Weise des Betreuungsausbaus entscheiden:

- Leitbilder und Diskurse,
- Akteurskonstellationen,
- Ressourcen, sowie
- Steuerungsprinzipien.

Auf Grundlage dieser – sowie weiterer theoretischer und empirischer Überlegungen, auch speziell in Hinblick auf den österreichischen Fall – wurde der Leitfaden für die qualitativen Experteninterviews entwickelt. Daran schloss auch die Kategorienbildung bei der qualitativen Inhaltsanalyse an, wobei diese auch induktiv aus dem Datenmaterial heraus erfolgte, d.h. die Relevanz der einzelnen Bereiche überprüft und weitere Kategorien hinzugenommen wurden, die den Gesprächspartnern im Kontext des lokalen U3-Betreuungsausbaus in Österreich bedeutsam erschienen. Die Darstellung der Studienergebnisse in Kapitel 7 hat gezeigt, dass auch für den österreichischen Fall die hohe Bedeutung der oben genannten Bereiche bestätigt werden kann – neben weiteren bedeutsamen Aspekten, die z.T. mit diesen zusammenhängen, wie etwa der Bedarfsplanung oder dem lokalen Gebäudebestand. Im Folgenden soll der Versuch unternommen werden, auf Grundlage dieser Ergebnisse einige Schlussfolgerungen für den Betreuungsausbaue in Österreich zu ziehen (8.1), z.B. in Hinblick auf einen zukünftigen Handlungsbedarf in verschiedenen Bereichen. Abschließend soll ein kurzer Blick darauf geworfen werden, welche Anschlussmöglichkeiten sich für die zukünftige Forschung zum Betreuungsausbaue in Österreich ergeben (8.2).

### 8.1 Schlussfolgerungen für den Betreuungsausbaue in Österreich

Auf der einen Seite, so haben die besonders „fördernden Faktoren“ (Kapitel 7.4.2) für den Betreuungsausbaue gezeigt, hat der U3-Betreuungsausbaue vielfach an Dynamik gewonnen und wird als wichtige Aufgabe gesehen: Die 15a-Vereinbarungen und die zusätzlichen Ressourcen aus dem Bund-Länder-Programm spielen dabei eine wesentliche Rolle, wie auch der lokale Wettbewerb um junge Familien, innerhalb dessen die Kinderbetreuung oftmals als wesentliche Ressource gesehen wird. Auf der anderen Seite zeigen nicht nur die Daten der Kindertagesheimstatistik, dass sich Ausbaustand und Ausbaudynamik regional und lokal stark unterscheiden. Auch in den Fallstudien hat sich gezeigt, dass z.B. „Sachgründe“ wie etwa schwache finanzielle Ressourcen oder Raumprobleme den lokalen Betreuungsausbaue behindern, aber auch z.B. ideelle Faktoren, wie eine Skepsis gegenüber einer zu frühen außerfamiliären Betreuung von Kindern, wirksam werden.

Hinzu kommen die vielen Bereiche, Detailsaspekte und Herausforderungen, welche die Gemeinden – aber auch Bund, Länder und anderer politischer Akteure – beim Betreuungsausbaue zu berücksichtigen haben: Seien es die Schwierigkeiten bei der Bedarfsplanung, die Harmonisierungsbedarfe zwischen den Bundesländern oder die Frage nach dem zu wählenden „Wohlfahrtsmix“ zwischen privaten und öffentlichen Trägern, gegebenenfalls auch unter Einbindung der Tageselternbetreuung. Diese sehr komplexen Prozesse werden, wie Riedel

(2009: 141) es sehr treffend ausdrückt, teilweise durch die „schlichte Rede vom „Betreuungsausbau“ unterschlagen. Auf Grundlage der explorativen Fallstudien können für die folgenden Bereiche Überlegungen für den Betreuungsausbau in Österreich insgesamt angestellt werden: Bedarfsplanung und Ausbaustrategien (8.1.1); Angebotsstruktur, Trägerschaft und Tageseltern (8.1.2); Governance und Kooperation (8.1.3); Policy-Lernen und Policy-Transfers (8.1.4).

### 8.1.1 Bedarfsplanung und Ausbaustrategien

Die Bedarfsplanung ist für den Betreuungsausbau von kaum zu überschätzender Bedeutung. Die Barcelona-Ziele (33% für U3) sowie die national für Österreich festgelegten Zielmarken gelten jeweils bundesweit, doch die Bedarfslagen vor Ort unterscheiden sich erheblich z.B. nach urbanem oder ländlichem Raum, Arbeitsmarktlage, Bevölkerungsstruktur und anderem mehr. Gleichzeitig hat sich in den Fallstudien gezeigt, dass kommunale Politik und Verwaltung die Bedarfsplanung als große Herausforderung erleben und die angewendeten Instrumente häufig als problematisch einschätzen.

Dies deckt sich auch mit den Ergebnissen der explorativen Fallstudien, die Riedel (2009) in drei deutschen Großstädten und einem Landkreis vorgenommen hat: Zwar steht in Deutschland mit den entsprechenden DJI-Studien eine vergleichsweise detaillierte Bedarfsanalyse zur Verfügung. Dennoch zeigte sich auf der lokalen Ebene nicht nur eine „weitgehende Ratlosigkeit“ (Riedel 2009: 135) wie vor Ort *konkret* mit der durchschnittlichen Zielmarke von 35 Prozent umzugehen sei. Vor diese Herausforderungen sahen sich die Gesprächspartner aus Politik und Verwaltung in den österreichischen Städten ebenfalls gestellt. Insgesamt vermittelte sich der Eindruck eines eher „zufälligen“ Vorgehens bei der lokalen Bedarfsplanung bzw. es schienen Leitfäden, Kriterienkataloge oder Ähnliches zu fehlen, was bei der Bedarfsplanung „gute Praxis“ sei oder welche Aspekte Berücksichtigung finden sollten. Die Bundesländer scheinen dieses Problem erkannt zu haben und nach Lösungen zu suchen, die allerdings wieder unterschiedlich ausfallen: So soll in Tirol 2014 erstmalig eine lokale Bedarfsanalyse durch das Land vorgenommen werden, die dann den jeweiligen Städten und Gemeinden wiederum übermittelt wird und diese gegebenenfalls mit einer entsprechenden Ausbaustrategie beauftragt sind. In Oberösterreich hingegen sollen die Städte und Gemeinden regelmäßige, umfassende Elternbefragungen durchführen (Interview o.A.). Gerade angesichts dieser jüngeren Verfahren bei der Bedarfsermittlung bietet es sich an, deren Implementierung und Wirkungen weiter zu untersuchen. „Gute Praktiken“ bei der Bedarfsplanung stärker an die verantwortlichen Akteure, gerade in kleineren Städten und Gemeinden mit begrenzteren personellen Ressourcen, zu kommunizieren, erscheint sinnvoll angesichts der hohen Unsicherheit vor Ort, wie der Bedarf einzuschätzen und zu ermitteln ist. Die folgende Aussage eines Gesprächspartners verdeutlicht auch noch einmal, wie eng diese Fragen der Bedarfsplanung – gerade unter den spezifischen Unsicherheiten des U3-Sektors (vgl. Kapitel 7.3.1) – mit den gefassten Ausbauplänen zusammenhängen:

Ob sie für das Kind in einem Jahr, in zwei Jahren oder *überhaupt* einen Krippenplatz benötigt, ob die Frau das persönlich will oder nicht, oder vorhat, das Kind erst in den Kindergarten zu geben [...] – insofern wird das immer schwieriger sein, das abzuschätzen. Insofern kann es immer nur eine grobe Abschätzung sein und man wird dann im Zweifel natürlich vorsichtiger kalkulieren müssen. (Interview 11)



Dies könnte dafür sprechen, die Daten und wissenschaftliche Erkenntnisse zur Inanspruchnahme der Kinderbetreuungsgeld-Varianten und diesbezügliche Entwicklungen stärker an die Städte und Gemeinden zu kommunizieren, um die entsprechenden Unsicherheiten reduzieren zu helfen. Darüber hinaus zeigt gerade der letzte Satz des obigen Zitats, dass die Schwierigkeiten bei der Bedarfsplanung auch mit anderen Problematiken zusammenhängen. Jenseits der Frage, mit welchen Messinstrumenten man sich lokal der Bedarfsplanung annehme, stelle sich, so auch Riedel (2009: 135), „das grundsätzliche Problem, dass man sich bisher weitgehend darauf beschränkt, lediglich auf die artikulierten Nachfrage zu reagieren“. Auch dies war in den österreichischen Gemeinden, wenngleich in unterschiedlichem Ausmaß, weithin der Fall: Gerade angesichts der sehr beschränkten finanziellen Ressourcen vieler Städte und Gemeinden werden durch die bestehenden Systeme Anreize gesetzt, ein „Minimalangebot“ bereitzustellen bzw. erst dann neue Angebote zu schaffen, wenn z.B. durch volle Gruppen oder Wartelisten bereits die Defizite bestehender Angebote sichtbar sind. Diese Problematik wird gut durch die folgende Aussage eines Interviewpartners aus der Verwaltung auf den Punkt gebracht:

Was so meine Vision für unsere Stadt wäre: Dass man wirklich besser planen könnte. Dass man z.B. diese Kinderkrippensituation besser im Griff haben könnte und nicht ganz spontan während des Jahres umschichten muss. Auch die Kindergartenplätze – dass man einfach sagt: Okay, dann gibt es halt z.B. in einem Stadtteil noch eine zusätzliche Gruppe. Ich weiß schon, dass es mit Geld verbunden ist. Aber wenn ich mir jetzt etwas wünschen dürfte, dann wäre es genau das. Dass man nicht bis zum letzten Moment wartet und erst dann reagiert. (Interview 9)

Der Interviewpartner benennt hier eine Auswirkung der oben angesprochenen Schwierigkeit, dass in den bestehenden Systemen und bei einer angespannten Haushaltslage häufig eine „vorsichtige Kalkulation“ durch die Städte und Gemeinden angereizt wird – nämlich die begrenzte *Flexibilität*. Was notwendig wäre, so auch ein anderer Gesprächspartner, wäre, flexibel zu reagieren und, angesichts der Bevölkerungsentwicklung in den Stadtteilen, leichter eine Gruppe schließen und dafür in einem anderen Stadtteil eröffnen zu können (Interview 8).

Die angesprochenen Schwierigkeiten scheinen umso mehr für kleine Städte und Gemeinden zu gelten, die im Gegensatz zu Großstädten höhere Schwankungen bei der Kinderzahl aufweisen, bei denen oft wenig oder sogar gar keine Erfahrung mit U3-Kinderbetreuung besteht und wo z.T. noch Berührungsängste in der Bevölkerung existieren. Vor diesem Hintergrund weist ein Interviewpartner aus der Kinderbetreuungsabteilung eines Bundeslandes sogar darauf hin, dass auch ein zu schneller Ausbauprozess in den Gemeinden letztlich kontraproduktiv sein könne:

Weil es hat nicht viel Sinn, wenn wir jetzt sagen, macht sofort 45 Stunden auf, die Gemeinde stellt das Personal an und die Leute sind dann nicht da. Dann wird der Gemeinderat irgendwann sagen: Wir zahlen es nicht mehr, wir sperren wieder zu. Und das soll ja nicht passieren. Es ist daher ganz wichtig, das mit den Erhaltern in kleinen Schritten anzugehen und die Erweiterungsmöglichkeiten zu besprechen. (Interview 11)

Auch dürfte für Österreich ebenfalls gelten, was Riedel (2009: 146) auf Grundlage der deutschen Fallstudien konstatiert, dass nämlich „weiche“ Planungsansätze bislang kaum entwickelt seien, bei „denen z.B. stadtteilbezogen gemeinsam mit Eltern, LeiterInnen von Kindertageseinrichtungen, Spielgruppen, Elternbeiräten, Trägern sowie sonstigen



Einrichtungen und örtlichen Initiativen“ der Bedarf und das weitere Vorgehen geplant werde. Vor diesem Hintergrund lässt sich abschließend festhalten, dass fraglich ist, inwiefern die meisten Städte und Gemeinden überhaupt eine „Ausbaustrategie“ verfolgen, im Sinne eines mittel- bis langfristigen Ziels und eines geplanten Vorgehens, um dieses Ziel zu erreichen. Vielmehr scheint aufgrund der genannten Schwierigkeiten – z.B. im Bereich der Bedarfsplanung oder der finanziellen Ressourcen – das Vorgehen oft ein kurzfristig-reaktives zu sein. Hier müsste es Ziel sein, die Voraussetzungen entsprechend so zu verändern, dass tatsächliche „Ausbaustrategien“ für die Kommunen erleichtert werden.

### *8.1.2 Angebotsstruktur, Trägerschaft und Tageseltern*

Die Betreuungsformen für Kinder unter drei Jahren unterscheiden sich zwischen den österreichischen Bundesländern (vgl. Kapitel 4.3.1): So ist etwa im Burgenland und in Oberösterreich ein Besuch des Kindergartens ab zweieinhalb Jahren möglich. In allen österreichischen Bundesländern sind altersgemischte Gruppen möglich, wobei sich die Altersgrenzen unterscheiden (z.B. ab einem Alter von anderthalb Jahren im Burgenland und in Oberösterreich, in Tirol erst ab einem Alter von zwei Jahren). Insgesamt zeigen die Ausbaustrategien der untersuchten Städte, dass es einen Trend hin zu altersgemischten Gruppen zu geben scheint. Auch Kombi-Einrichtungen werden bevorzugt gewählt, in denen sich Kindergarten und Kinderkrippe unter einem Dach befinden. Vorteile werden hier für alle Seiten gesehen – für die Eltern, indem Geschwisterkinder sich an einem Ort befinden können und damit auch weniger Fahrdienste erbracht werden müssen; für die Kinder, indem der Wechsel von der Krippe in den Kindergarten leichter fällt; und für die Stadt bzw. Gemeinde, indem eine höhere Flexibilität besteht, z.B. einzelne Gruppen bei Bedarf umzuwidmen.

Im Bereich der zunehmenden „Alterserweiterung“ ist jedoch entscheidend, was darunter verstanden wird – konkret, welche Motivationen und pädagogischen Konzepte damit verbunden sind. Wie Riedel (2009: 136) auch für die deutschen Fallstudien betont, beinhaltet eine „altersintegrierte Angebotsstruktur mehr [...] als das, was als Altersöffnung von Kindergärten heute schon weithin praktiziert wird“. Dieser Befund kann unmittelbar auf den österreichischen Fall übertragen werden. Für die Einrichtung altersgemischter Gruppen scheint es grundsätzlich zwei verschiedene Motive zu geben: Erstens als bewusste pädagogische Entscheidung für eine alterserweiterte Einrichtung; zweitens eher als pragmatische Lösung v.a. für kleine Gemeinden. Hiermit soll keineswegs gesagt sein, dass sich diese beiden Motivationen gegenseitig ausschließen müssen. Gerade wenn aufgrund einer kleinen Gemeindegröße ein paralleler Betrieb von Kinderkrippe und Kindergarten unattraktiv erscheint, liegt die Alterserweiterung – wie auch gemeindeübergreifende Lösungen – als kostengünstige Alternative nahe. Während allerdings in einigen Städten und Gemeinden eigene pädagogische Konzepte für altersgemischte und altersintegrierte Einrichtungen entwickelt wurden, scheint dies in anderen Gemeinden – auch außerhalb der sechs untersuchten Fälle – nicht der Fall zu sein.

Auffällig waren in den Fallstudien die enormen Unterschiede dahingehend, inwiefern mögliche Träger – seien es große gemeinnützige Organisationen, kleine Eltern-Initiativen oder neue Existenzgründungen von Pädagogen – für den Betreuungsausbau bereitstanden. Während z.B. der Gesprächspartner in einer Gemeinde sich eine größere Vielfalt und das Hinzutreten privater Anbieter wünschte, sprachen andere von einem regelrechten „Ansturm“ möglicher Anbieter, den es seit der ersten 15a-Vereinbarung

gegeben habe bzw. nach wie vor gäbe. Dies hängt mit den unterschiedlichen Traditionen im „Wohlfahrtspluralismus“ der Kommunen zusammen. Diese sind – wie sich z.B. am Vergleich von Innsbruck (Dominanz privater Träger) und Wörgl (Dominanz öffentlicher Träger) – zeigt, durch die Rahmenbedingungen der Länder geprägt, aber nicht determiniert. Ein niedriger vs. hoher Wohlfahrtspluralismus bringt jeweils spezifische Herausforderungen mit sich: Im letztgenannten Fall, den Wettbewerb zu regulieren und eine nachvollziehbare Vergabepaxis zu entwickeln. Im erstgenannten Fall eher, auf potentielle Partner zuzugehen und sie – gegebenenfalls im Rahmen einer „Entwicklungspartnerschaft“ – zu unterstützen (vgl. Riedel 2009: 149).

Dort, wo ausschließlich öffentliche Angebote existieren, wurde dies z.T. von den Interviewpartnern selbst als problematisch wahrgenommen und sich eine vermehrte „Buntheit“ und „Wahlmöglichkeit“ für die Eltern gewünscht, die in den Fällen gemischter Dienstleistungsbereitstellung von den Interviewpartnern auch meist als sehr positiv betont wurde. Bestehen jedoch öffentliche und private Träger parallel, so scheint sich ein Spannungsfeld aufzutun: Auf den ersten Blick scheint ein klassischer „Trägerkorporatismus“, in dem nur große, etablierte Trägerorganisationen in den Ausbauprozess eingebunden werden, tendenziell negativ besetzt, ein offener „Trägerpluralismus“ hingegen tendenziell positiv. Auf den zweiten Blick stellt sich die Situation, wenngleich nicht anders, so doch differenzierter dar. Denn auch ein ausgeprägter Trägerpluralismus, bei dem sehr kleine, junge Vereine wesentlicher Teil der Trägerlandschaft sind, bringt entsprechende Herausforderungen mit sich. So haben diese Vereine – z.B. Elterninitiativen – mit spezifischen finanziellen Problematiken umzugehen. Auch fehlen ihnen vergleichbare fachliche Unterstützungsstrukturen und können sich damit Qualitätsfragen stellen (Riedel 2009: 137). Wichtig sind hierbei sicher ausreichende Unterstützungs- und Informationsleistungen durch die Kinderbetreuungsabteilungen der Bundesländer (vgl. Interview 11).

Nichts zuletzt ist die Frage nach der Angebotsstruktur auch immer mit Fragen des (gleichberechtigten) Zugangs zu Betreuungsangeboten verbunden, v.a. in Hinblick auf Gruppen, „die durch die üblichen Betreuungsangebote nicht erreicht werden“ (Riedel 2009: 147). In München z.B. wurde eine eigene Planungsstelle eingerichtet, um „Türöffner“-Angebote für sozial belastete Stadtteile (z.B. mit hohem Migrantenanteil) zu entwickeln (ibid.). Diese Angebote können z.B. in Spielgruppen oder offenen Familientreffs bestehen, die niedrigschwellig an frühpädagogische Angebote heranzuführen.

Die Frage nach der Trägerschaft in der Ausbaustrategie erfordert auch einen verstärkten Dialog darüber, welche Rolle Tageseltern in der österreichischen Betreuungslandschaft in Zukunft spielen sollen. Wie die Gespräche verdeutlicht haben, wird die Kindertagespflege – im Unterschied z.B. zu Deutschland – nicht als Bestandteil einer Ausbaustrategie oder *überhaupt* als kommunale Aufgabe angesehen. Zum einen bieten Tageseltern beim Betreuungsausbau unübersehbare Chancen, gerade für kleine Gemeinden oder für Randzeitenbetreuung<sup>78</sup> bei atypischen Arbeitszeiten (z.B. Wochenend- und Nachtarbeit). Außerdem haben z.B. Kaendl et al. (2010: 140) in einer Studie gezeigt, dass Eltern, die Betreuung durch Tageseltern für ihre Kinder nutzen, diese aufgrund der „Familienähn-

<sup>78</sup> Problematisch dürfte es hingegen sein, die Kindertagespflege als bloßes Angebot für „Randzeiten“ zu sehen, wobei pädagogische Aspekte oder Verdienaspekte von Tageseltern vernachlässigt zu werden drohen (vgl. Kapitel 7.7.2).

lichkeit“, der kleinen Gruppengröße und der hohen Flexibilität schätzen und insgesamt ein positives Bild dieser Betreuungsform haben. Auf der anderen Seite ist hiermit immer auch die Frage nach der Qualifizierung von Tageseltern (und den entsprechenden Anforderungen) verbunden – und damit auch die Frage nach der Qualität entsprechender Angebote. Riedel wirft für Deutschland, wo die Kindertagespflege eine deutlich größere Rolle spielt als in Österreich, aber im U3-Ausbau dennoch hinter den Erwartungen zurückblieb, ähnliche Fragen auf und schlägt vor:

Generell wäre zu diskutieren, ob die Kindertagespflege nicht auf einen stärkeren organisatorischen Rückhalt angewiesen ist. Hier würde sich vor allem die Anbindung an Wohlfahrtsverbände anbieten, die bisher in der Praxis jedoch eine untergeordnete Rolle spielt. (Riedel 2009: 139)

Soll die Kindertagespflege aber tatsächlich als Angebotssäule aufgebaut werden, so benötigt sie „Investitionen sowie ein stabiles fachliches und strukturelles Gerüst“ (Riedel 2009: 153), z.B. durch eine viel stärkere Integration mit der institutionellen Kinderbetreuung – sei es in Bezug auf die Mitnutzung von Räumlichkeiten oder die Öffnung von Qualifizierungsangeboten auch für Tageseltern. In München beispielsweise wurde ein Schwerpunkt darauf gelegt, Tageseltern öffentliche Strukturen anzubieten und ihnen Möglichkeiten zum Austausch sowie fachliche Unterstützung zu bieten (ibid.: 155). Auch wäre zu überlegen, inwiefern eine Aufteilung der institutionellen Zuständigkeiten für institutionelle Kinderbetreuung einerseits und Tageseltern andererseits sinnvoll ist (vgl. Landesrechnungshof Tirol 2013: 24). Interessanterweise sieht das Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung für die Jahre 2013 bis 2018 vor, die Tageselternbetreuung auszubauen und qualitativ aufzuwerten. Insgesamt wird eine diversifizierte Trägerstruktur anvisiert: So solle die Betreuung von Kindern unter drei Jahren „wahlweise durch institutionelle Einrichtungen, Tageseltern, betriebliche Kinderbetreuungseinrichtungen oder im Rahmen gemeindeübergreifender Lösungen“ (Österreichische Bundesregierung 2013: 24) erfolgen. Weiterhin ist vorgesehen, in Zukunft auch alle diese Betreuungsformen über die Kindertagesheimstatistik zu erfassen (ibid.). Dies würde in der Tat einen sehr viel detaillierteren Blick auf die U3-Betreuung in Österreich ermöglichen, z.B. in Hinblick auf regionale Betreuungslücken oder die Inanspruchnahme durch unterschiedliche soziale Gruppen.

### 8.1.3 Governance und Kooperation

Wichtig für die weitere Entwicklung des elementarpädagogischen Bereichs ist auch die Frage nach dem angemessenen Grad an Zentralisierung bzw. Dezentralisierung. In Hinblick auf verschiedene Aspekte ist hier in Zukunft zu klären, wo die richtige Balance zwischen lokaler Selbstgestaltung und zentralen Vorgaben mit bundesweiten Standards zu finden ist (vgl. Evers/Riedl 2007: 92).

Ein Thema, das in diesem Kontext wiederholt in den Experteninterviews auftauchte und auch regelmäßig Gegenstand der Debatten zum österreichischen Kinderbetreuungssystem ist, ist die Notwendigkeit einer stärkeren Harmonisierung zwischen den neun Bundesländern. So konstatiert beispielsweise der Gesprächspartner der Kinderbetreuungsabteilung eines Bundeslandes, zwar verstehe man sich insgesamt nicht nur als Behörde im streng rechtlichen Sinne, sondern als „umfassende Serviceeinrichtung“ zur Begleitung der Gemeinden und privaten Erhalter (Interview 11). Man nehme aber z.T. auch

Aufgaben wahr, die eigentlich „Bundesaufgaben wären, wo wir einspringen müssen“ (ibid.). Das gelte z.B. für Fort- und Weiterbildungen, die aber an den pädagogischen Hochschulen nicht in ausreichendem Maße angeboten würden, sodass man als Land ein eigenes Fort- und Weiterbildungsprogramm geschaffen habe.

Im Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung für die Jahre 2013 bis 2018 sind deutliche Weiterentwicklungen des frühkindlichen Bildungs- und Betreuungssektors vorgesehen. So sollen nicht nur über vier Jahre erneut Bundesmittel in Höhe von 350 Millionen Euro für den Ausbau investiert werden. Darüber hinaus soll bis 2016 ein bundesweiter Qualitätsrahmen für die elementarpädagogischen Einrichtungen entwickelt werden (Österreichische Bundesregierung 2013: 24).

In diesem Kontext stellt sich auch die Frage nach den *Ressourcen* und den Finanzierungsmodi im Mehrebenensystem zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Hier wünschten sich viele Gesprächspartner eine stärkere Dauerhaftigkeit und Konstanz für die Planung. Zum Beispiel betont ein Interviewpartner, die steigende Zahl von Kindern mit Sprachförderungsbedarf: Es sei wünschenswert, „dass solche Förderungen nicht zeitlich beschränkt sind, sondern dass diese Fördermittel für die Sprachförderung z.B. generell vom Bund übernommen wird und weiterlaufen“ (Interview 8).

Auf der kommunalen Ebene hat sich in den deutschen Fallstudien durch Riedel die *Vernetzung* „von politischen und fachspezifischen Akteuren auf der operativen Ebene“ (Riedel 2009: 145) als besonders bedeutsam erwiesen, z.B. indem regelmäßige runde Tische oder andere Kooperationsstrukturen eingerichtet werden, um den Ausbau voranzutreiben, zu begleiten und gegebenenfalls nachzusteuern. Vergleichbare Kooperationsstrukturen waren in den untersuchten Fällen nicht vorhanden. Hier wäre es interessant zu prüfen, ob in anderen österreichischen Städten und Gemeinden derartige Einrichtungen existieren und ob sie Modellcharakter einnehmen könnten.

#### 8.1.4 Policy-Lernen und Policy-Transfers

In der Forschungsliteratur wird Policy-Lernen nach Hall (1993) häufig danach weiter differenziert, ob 1) erstens nur einzelne Steuerungsinstrumente angepasst werden, 2) zweitens neue Steuerungsinstrumente eingeführt werden oder sich sogar 3) drittens die zugrundeliegenden Überzeugungen, Ziele und damit auch die einzusetzenden Steuerungsinstrumente verändert haben. Policy-Lernen wird also in der Literatur v.a. in Hinblick auf ideelle Faktoren, also zugrundeliegende Überzeugungen und normative Orientierungssysteme z.B. von politischen Entscheidungsträgern verstanden. Diesen Faktoren kommt in der Familienpolitik und v.a. in Hinblick auf die Betreuung von unter dreijährigen Kindern eine besonders hohe Bedeutung zu. Für verschiedene Wohlfahrtsstaaten, u.a. Österreich und v.a. Deutschland, wurden hier seitens der Forschung in den letzten Jahren deutliche Veränderungen konstatiert, indem z.B. der frühkindlichen Bildung und Betreuung von Kindern und der Förderung eines früheren Wiedereinstiegs von Müttern eine höhere Bedeutung zukomme und damit das Leitbild einer parallelen Vereinbarkeit von Familie und Beruf z.T. das vormalige Leitbild einer sukzessiven Vereinbarkeit abgelöst habe (vgl. z.B. Blum 2012; Mätzke/Ostner 2010).

Diese Fragen werden in aller Regel für die nationale Ebene diskutiert und untersucht, v.a. wenn weitreichende Policy-Veränderungen vorgenommen werden, wie z.B. mit Einführung des einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgelds oder der ersten 15a-Vereinbarung zum

Betreuungsausbau. Die Implementierung des Betreuungsaubaus aber findet auf der lokalen Ebene statt und zeigt eben enorme regionale Varianzen. Insofern ist es von Interesse danach zu fragen, wie sich bei den politischen Akteuren auf der lokalen Ebene Ideen und Überzeugungen in Hinblick auf die frühe außerhäusliche Betreuung von Kindern darstellen. In den Interviews zeigte sich, dass zwar einerseits der Fokus auf einer frühkindlichen *Bildung* und Betreuung von Kindern auffindbar ist und diesbezügliche Chancen für Kinder betont werden, gerade z.B. für Kinder aus Familien mit nicht-deutscher Muttersprache. Daneben zeigten sich aber auch deutliche Vorbehalte gegenüber einer frühen institutionellen Kinderbetreuung. Auch wurden seitens der Gesprächspartner Zusammenhänge dieser Vorbehalte mit dem Ausbaustand und der Ausbaustrategie benannt, z.B. indem für die Betreuung von unter anderthalbjährigen Kindern klar zu Tageseltern geraten wird und keine Plätze in öffentlichen Einrichtungen bereitgestellt werden. Häufig wurden die Angebote dann in erster Linie aus Vereinbarkeitsperspektive als Angebot (z.T. ausschließlich) für „berufstätige Mütter“ gesehen. Dies kann so weit gehen, dass die Berufstätigkeit beider Eltern Voraussetzung für die Inanspruchnahme eines Betreuungsplatzes ist.

Die 15a-Vereinbarungen zum Betreuungsausbau haben von Beginn an explizit das Ziel verfolgt, dem Barcelonaziel zur U3-Kinderbetreuung näherzukommen. Auch auf Ebene der österreichischen Bundesländer spielen die Barcelonaziele offenbar eine Rolle (vgl. z.B. Landesrechnungshof Tirol 2012). Interessanterweise zeigen jedoch die Ergebnisse aus den explorativen Fallstudien, dass sich dies nicht auf der Städte- und Gemeindeebene fortzusetzen scheint. Nur in einem einzigen der sechs Fälle sprach ein Interviewpartner von sich aus die Barcelona-Ziele an (Interview 5). Einigen Interviewpartnern war das „Barcelonaziel“ gar kein oder allenfalls ein vager Begriff, den sie nicht mit konkreten zu erreichenden Zielvorgaben konnotierten. Bisweilen schien der Begriff „Barcelonaziel“ sogar sehr negativ konnotiert zu sein und mit einer zu starken Top-down-Steuerung (ggf. aus „Brüssel“) in Verbindung gebracht zu werden, die an der realen Situation vor Ort vorbeigeht. So konstatierte etwa ein Gesprächspartner für die Gemeindeebene in seinem Bundesland: „Das interessiert niemanden. Das kann ich Ihnen sagen. Für meine Ebene interessiert das niemanden.“ (Interview 4) Angesichts der dezentralisierten Zuständigkeiten in der österreichischen Kinderbetreuungs politik erscheint es jedoch wichtig, dass die Inhalte, Hintergründe und die Bedeutung der Barcelonaziele auch entsprechend an die subnationalen Verwaltungseinheiten kommuniziert werden, damit das, was „da oben“ entschieden bzw. vielmehr vereinbart wurde, auch tatsächlich „da unten“ ankommt und sich in konkrete Maßnahmen übersetzt.

Wie Riedel (2009: 142) für die deutschen Städte und Kommunen hervorhebt, sind der Übernahme geeigneter Strategien und Instrumente voneinander Grenzen gesetzt, da sie je an die spezifischen Kontextbedingungen vor Ort wie etwa die vorhandenen (Verbands-)Interessen und etablierten Wohlfahrtskulturen angepasst sein müssten. Vor diesem Hintergrund würden sich vor Ort auch „unterschiedliche Strategien, institutionelle Arrangements und Finanzierungswege als effektiv erweisen“ (ibid.). Nichtsdestotrotz: Im Vergleich zur nationalstaatlichen Ebene oder auch der Ebene der österreichischen Bundesländer ist doch die kommunale Ebene gerade durch die sehr hohe Anzahl potentieller „Lernobjekte“ gekennzeichnet. Wenn auch die Situation keiner Gemeinde identisch mit derjenigen einer anderen Gemeinde sein wird, so finden sich doch in jedem Bundesland Gemeinden mit ähnlicher Größe, strukturellen Merkmalen und Betreuungssituationen. Gleichzeitig nahmen die Interviewpartner den Austausch und die Kommunikation über den U3-Ausbau untereinander als sehr begrenzt wahr (vgl. Kapitel 7.8.2). Gleichzeitig wird die Bedeutung eines stärkeren Austausch- und



Lernprozesses durchaus gesehen, wie etwa die folgende Aussage im Kontext der Bedarfsplanung verdeutlicht:

Die Bedarfsplanung ist da natürlich das Schwierige und das ist ganz sicher eine ganz große Herausforderung gerade für unsere kleinen Gemeinden und da werden sich diese Kooperationsmodelle weiterentwickeln, dass man sich untereinander abspricht und das dann miteinander gestaltet. Und ich glaube, das ist eben auch für die Zukunft sicher ein gutes Modell, dass Bürgermeister untereinander auch immer wieder informieren: Du hast da jetzt was, wie geht das, wie läuft das? (Interview 11)

Aufgabe des Bundes könnte es sein, einen Prozess des Erfahrungsaustauschs zwischen den Ländern, Regionen und Kommunen zu organisieren. Zu diesem Zwecke müssten Politik und Verwaltung, wie für Deutschland vom Bundesjugendkuratorium (2008: 41) empfohlen, der „Auswertung von Vielfalt“ und der „differenzierende[n] Nutzung von Erfahrungen in einzelnen Regionen und Einrichtungen“ einen hohen Stellenwert beimessen. Ein mögliches Mittel hierfür seien differenzierende prozessbegleitende Evaluationen (ibid.). Auch Riedel (2009: 143) sieht in einem solchen vom Bund initiierten und organisierten Erfahrungsaustauschprozess eine Chance für „fruchtbare Impulse und Anregungen für eine differenzierte Weiterentwicklung des Reformprozesses“. Dies könnte, um nur ein Beispiel zu nennen, etwa in Hinblick auf betriebliche Kinderbetreuungseinrichtungen hilfreich sein: Zwar werden solche Einrichtungen seit einiger Zeit als Chance für den Betreuungsausbau gesehen; einige Gesprächspartner identifizierten jedoch große Hemmschwellen zu ihrer Einrichtung. Hier könnte es hilfreich sein, Erfahrungen zu kommunizieren, die in anderen Städten bei der Einrichtung betrieblicher Betreuungseinrichtungen gemacht wurden. Weiterhin scheinen die Pädagoginnen und Pädagogen wichtige „Transmitter“ für den Transfer von Erfahrungen zu sein: Mehrere Gesprächspartner hoben hervor, dass es zwischen ihnen – v.a. auf den „Leiterinnen-Tagungen“ – den größten Austausch gebe und sie das Wissen über Praktiken und Erfahrungen aus anderen Gemeinden dann von dort mitbringen würden.



## 8.2 Schlussfolgerungen für die weitere Forschung

In der vorliegenden Studie wurde eine politikwissenschaftliche Perspektive auf den Kinderbetreuungsausbau in den österreichischen Städten und Gemeinden eingenommen. Ausgehend von der hohen lokalen Varianz in Betreuungsstand und Ausbaudynamik wurde nach hemmenden und fördernden Faktoren für den Ausbau gefragt. Da für den österreichischen Fall bislang – nach Wissen der Autorin – keine Studien aus dieser Perspektive vorlagen, wurde ein explorativer Zugang gewählt und entsprechende Fallstudien in sechs österreichischen Städten durchgeführt. Hier würde es sich anbieten, mit einem anderen methodischen Vorgehen anzuschließen, z.B. mit vertiefenden qualitativ-vergleichenden Fallstudien oder auch mit einem quantitativen Vorgehen. So wurde beispielsweise in Deutschland eine freiwillige Befragung unter allen 572 Jugendämtern durchgeführt, an der sich 319 Jugendämter (56%) beteiligten (BMFSFJ 2011: 4). Die Jugendämter wurden u.a. nach ihren Ausbaustrategien gefragt, ob sie also z.B. den Ausbau durch Schaffung von Plätzen in Tageseinrichtungen, bei Tageseltern oder auch durch Erhöhung der Platzzahl pro Gruppe anzugehen planen (BMFSFJ 2011: 17). Auch wurde unterschieden, ob zusätzliche Plätze unter vorliegenden oder unter veränderten räumlichen Bedingungen geschaffen werden sollen. Ebenfalls wurden die Jugendämter befragt, welche Strategien der Bedarfsermittlung sie für ihren Bezirk einsetzen (BMFSFJ 2011: 25). Eine solche repräsentative Erhebung könnte auch für Österreich relevant sein. Hierfür könnte an diejenigen Aspekte, die sich in der vorliegenden explorativen Studie als besonders bedeutsam erwiesen haben, angeknüpft werden und ein umfassenderes Bild über die lokale Betreuungssituation in Österreich gezeichnet werden.

## 9. Literaturverzeichnis

- Andreotti, Alberta/Mingione, Enzo/Polizzi, Emanuele (2012): Local Welfare Systems: A Challenge for Social Cohesion. In: *Urban Studies*, 49 (9). 1925-1940.
- Baierl, Andreas/Kaindl, Markus (2011): Kinderbetreuung in Österreich. Rechtliche Rahmenbedingungen und die reale Betreuungssituation. ÖIF Working Paper 77. Wien.
- Becker, Birgit (2006): Der Einfluss des Kindergartens als Kontext zum Erwerb der deutschen Sprache bei Migrantenkindern. In: *Zeitschrift für Soziologie*, 35 (6). 449-464.
- Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (2007): Einleitung. In: Dies. (Hrsg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS. 9-19.
- Blum, Sonja (2014): No need to reinvent the wheel: Family policy transfers in Germany and Austria. In: *Policy Studies*, 35 (4). 357-376.
- Blum, Sonja (2012): Familienpolitik als Reformprozess. Deutschland und Österreich im Vergleich. Wiesbaden.
- Blum, Sonja/Schubert, Klaus (2011): Politikfeldanalyse. Wiesbaden.
- BMFSFJ (2013): Vierter Zwischenbericht zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes. Bericht der Bundesregierung 2013 nach §24a Abs. 5 SGB VIII über den Stand des Ausbaus für ein bedarfsgerechtes Angebot an Kindertagesbetreuung. Berlin: BMFSFJ.
- BMFSFJ (2012): Dritter Zwischenbericht zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes. Bericht der Bundesregierung 2012 nach §24a Abs. 5 SGB VIII über den Stand des Ausbaus für ein bedarfsgerechtes Angebot an Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren für das Berichtsjahr 2011. Berlin: BMFSFJ.
- BMFSFJ (2011): Zweiter Zwischenbericht zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes. Bericht der Bundesregierung 2011 nach §24a Abs. 5 SGB VIII über den Stand des Ausbaus für ein bedarfsgerechtes Angebot an Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren für das Berichtsjahr 2010. Berlin: BMFSFJ.
- Bonoli, Giuliano/Reber, Frank (2010): The political economy of childcare in OECD countries: Explaining cross-national variation in spending and coverage rates. In: *European Journal of Political Research*, 49 (1). 97-118.
- Bundesjugendkuratorium (2008): Zukunftsfähigkeit von Kindertageseinrichtungen. Stellungnahme des Bundesjugendkuratoriums.  
[[http://www.bundesjugendkuratorium.de/pdf/2007-2009/bjk\\_2008\\_2\\_stellungnahme\\_zukunftsfaehigeKitas.pdf](http://www.bundesjugendkuratorium.de/pdf/2007-2009/bjk_2008_2_stellungnahme_zukunftsfaehigeKitas.pdf)] (12.12.2013)
- Christaller, Walter (1980): Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischer Funktion. Nachdruck der Ausgabe von 1933, Darmstadt.
- Dimmel, Nikolaus (2012): Handlungsspielräume kommunaler Sozialpolitik. In: Brandstetter, Manuela/Schmid, Tom/Vyslouzil, Monika (Hrsg.): *Community Studies aus der Sozialen Arbeit. Theorien und Anwendungsbezüge aus der Forschung im kleinstädtischen/ländlichen Raum*. Münster: LIT Verlag.
- Dörfler, Sonja/Blum, Sonja/Kaindl, Markus (2014): Europäische Kinderbetreuungskulturen im Vergleich. Jüngste Entwicklungen in der vorschulischen Betreuung in Deutschland, Frankreich, Österreich und Schweden. Working Paper Nr. 82. Wien: ÖIF.
- Dörfler, Sonja/Kaindl, Markus (2007): Situation der Kinderbetreuung im Bundesländervergleich. Angebot, Nutzung und Rahmenbedingungen für Kinder unter sechs Jahren. Working Paper Nr. 62. Wien: ÖIF.

- Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New York.
- Europäischer Rat (2002): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Barcelona), 15.-16. März 2002, Dokument SN 100/1/02 REV 1.
- Evers, Adalbert (2004): Wohlfahrtspluralismus. Es geht um mehr als Staat und Markt. In: *Aktive Bürgerschaft*, 4/2004. 3.
- Evers, Adalbert/Ewert, Benjamin/Meißner, Maren/Wolf, André C./Zimmer, Annette (o.J.): Local welfare systems as part of the German Welfare State: Housing, employment and child care. WILCO Publication no. 08. [<http://www.wilcoproject.eu/national-reports-on-local-welfare-systems-focused-on-housing-employment-and-child-care/>]
- Evers, Adalbert/Lewis, Jane/Riedel, Birgit (2005): Developing child-care provision in England and Germany: problems of governance. In: *Journal of European Social Policy*, 15 (3). 195-209.
- Evers, Adalbert/Riedel, Birgit (2007): Kultivierung eines Feldes: Zur Rolle kommunaler Politik und Verwaltung am Beispiel der Kindertagesstätten. In: *Deutsches Jugendinstitut* (Hrsg.): *Governance-Strategien und lokale Sozialpolitik*. München/Halle: DJI.
- Evers, Adalbert/Olk, Thomas (1996): *Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft*. Opladen.
- Fendrich, Sandra/Pothmann, Jens (2006): Zu wenig und zu unflexibel. Zum Stand öffentlicher Kinderbetreuung bei In-Kraft-Treten des TAG. In: *Bien, Walter/Rauschenbach, Thomas/Riedel, Birgit* (Hrsg.): *Wer betreut Deutschlands Kinder?* DJI-Kinderbetreuungsstudie. Weinheim/Basel: Beltz. 25-42.
- Ferrarini, Tommy (2006): *Families, States and Labour Markets. Institutions, Causes and Consequences of Family Policy in Post-war Welfare States*. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
- Fix, Birgit (1998): *The Institutionalization of Family Welfare. Division of Labour in the Field of Child Care in Austria and Germany*. MZES Working Papers, Arbeitsbereich I, Nr. 24.
- Fix, Birgit (2001): *Religion und Familienpolitik: Deutschland, Belgien, Österreich und die Niederlande im Vergleich*. Wiesbaden.
- Gerlach, Irene (2013): Rückblick auf die Entwicklungen der Sozialpolitik im Jahr 2012: Familienpolitik. In: *Zeitschrift für Sozialreform*, 59 (1). 19-24.
- Gläser, Jochen/Laudel, Grit (2009): *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse*. Wiesbaden.
- Görres, Achim/Tepe, Markus (2013): Für die Kleinen ist uns nichts zu teuer? Kindergartengebühren und ihre Determinanten in Deutschlands 95 bevölkerungsreichsten Städten zwischen 2007 und 2010. In: *dms – der moderne Staat*, 6 (1).
- Haindl, Anita/Hochholdinger, Nikola/Schantl, Alexandra (2013): *Finanzierung und Kooperationsleitfaden für soziale Dienstleistungen. Zukünftige EU-Fördermöglichkeiten für soziale Dienstleistungen 2014-2020*. Wien: KDZ.
- Hall, Peter A. (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State. In: *Comparative Politics*, 25 (3). 275-296.
- Hämmerle, Walter (2000): *Zwischen Konkurrenz und Konsens. Entscheidungsregeln im kommunalen politischen System*. Opladen.

- Heitzmann, Karin (2006): Entwicklung und gegenwärtige Rolle von Nonprofit Organisationen in der österreichischen Sozialwirtschaft. In: Stelzer, Orthofer, Christine (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik im Aufbruch. Herausforderungen und innovative Konzepte. Wien: 217-232.
- Henninger, Annette (2012): Lokale Aneignung von Ideen? Kommunale Kleinkindbetreuung im Drei-Länder-Vergleich. Paper präsentiert beim DVPW-Kongress, Panel des AK Vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung, Tübingen, 24.-28.9.2012.
- Hüsken, Katrin (2011): Kita vor Ort. Betreuungsatlas auf Ebene der Jugendamtsbezirke 2010. München: DJI.
- Kaindl, Markus/Kinn, Michael/Klepp, Doris/Tazi-Preve Irene Mariam (2010): Tageseltern in Österreich. Rahmenbedingungen, Zufriedenheit und Motive aus Sicht von Eltern und Tageseltern. Forschungsbericht 3. Wien: ÖIF.
- Kromer, Ingrid/Pfoser, Alena (2004): Österreichischer Hintergrundbericht zur OECD-Länderprüfung „Starting Strong“. Hrsg. vom Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur. Wien.
- Leu, Hans Rudolf/Schelle, Regine (2009): Between education and care? Critical reflections on early childhood policies in Germany. In: Early Years: An International Research Journal, 29 (1), 5-18.
- Lindén, Tord Skogedal (2009): EU and OECD advice and changes in German family policy: can reforms be attributed to participation in learning processes? In: Ervik, Rune/Kildal, Nanna/Nilssen, Even (Hrsg.): The Role of International Organizations in Social Policy. Ideas, Actors and Impact. Cheltenham. 111-137.
- Mätzke, Margitta/Ostner, Ilona (2010): The Role of Old Ideas in the New German Family Policy Agenda. In: German Policy Studies, 6 (3). 119-162.
- Mayring, Philipp (2000): Qualitative Inhaltsanalyse. Forum Qualitative Sozialforschung, 1 (2), Art. 20. [<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs0002204>] (11.12.2013)
- Mayring, Philipp (1983): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Weinheim.
- Morgan, Kimberly J. (2012): Promoting social-investment through work-family policies: which nations do it and why? In: Morel, N./Palier, Bruno/Palme, J. (Hrsg.): Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges. Bristol: The Policy Press. 153-80.
- Mosimann, Andrea/Giger, Nathalie (2008): Zwischen Parteipolitik und gesellschaftlicher Notwendigkeit. Familienergänzende Kinderbetreuung auf kommunaler Ebene. In: Soziale Welt, 59 (3). 227-246.
- Muno, Wolfgang (2009): Fallstudien und die vergleichende Methode. In: Pickel, Susanne/Pickel, Gert/Lauth, Hans-Joachim/Jahn, Detlef (Hrsg.): Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen. Wiesbaden. 113-131.
- Ragin, Charles (1987): The Comparative Method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies. Berkeley.
- Riedel, Birgit (2009): Lokale Governance. Ressource für den Ausbau der Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren. Explorative Studie in drei Kommunen und einem Landkreis. München: DJI.
- Rohlfing, Ingo (2009): Vergleichende Fallanalysen. In: Pickel, Susanne/Pickel, Gert/Lauth, Hans-Joachim/Jahn, Detlef (Hrsg.): Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen. Wiesbaden. 133-151.

- Seyda, Susanne (2009): Kindergartenbesuch und späterer Bildungserfolg. Eine bildungsökonomische Analyse anhand des Sozio-ökonomischen Panels. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, 12. 233–251.
- Statistik Austria (2014): Kindertagesheimstatistik 2013/14. Wien: Statistik Austria.
- Statistik Austria (2013): Kindertagesheimstatistik 2012/13. Wien: Statistik Austria.
- Statistik Austria (2012): Kindertagesheimstatistik 2011/12. Wien: Statistik Austria.
- Statistik Austria (2011): Standard-Dokumentation Metainformationen (Definitionen, Erläuterungen, Methoden, Qualität) zur Kindertagesheimstatistik. Bearbeitungsstand: 25.3.2011. [URL: [http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/bildung\\_und\\_kultur/formales\\_bildungswesen/kindertagesheime\\_kinderbetreuung/index.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bildung_und_kultur/formales_bildungswesen/kindertagesheime_kinderbetreuung/index.html)] (12.2.2013)
- Statistik Austria (2008): Kindertagesheimstatistik 2007/08. Wien: Statistik Austria.
- Thoenen, Olivia (2010): Reconciliation of Work and Family Life in Switzerland. In: German Policy Studies, 6 (3). 13-48.
- Treib, Oliver/Bähr, Holger/Falkner, Gerda (2007): Modes of governance: Towards a conceptual clarification. In: Journal of European Public Policy, 14 (1). 1-20.
- Schmidt, Carina (2012): Kinder- und Jugendhilfeleistungen in deutschen kreisfreien Städten. Wiesbaden: Springer VS.
- Schneider, Ulrike/Badelt, Christoph/Hagleitner, Joachim (2007): Der Nonprofit Sektor in Österreich. In: Badelt, Christoph/Meyer, Michael/Simsa, Ruth (Hrsg.): Handbuch der Nonprofit Organisation. Strukturen und Management. Stuttgart. 55-80.
- Schober, Pia S./Spieß, Katharina C. (2012): Frühe Förderung und Betreuung von Kindern: Bedeutende Unterschiede bei der Inanspruchnahme besonders in den ersten Lebensjahren. DIW-Wochenbericht, 79 (43). 17-28.
- Schubert, Klaus/Hegelich, Simon/Bazant, Ursula (2008): Europäische Wohlfahrtssysteme: Stand der Forschung – theoretisch-methodische Überlegungen. In: Dies. (Hrsg.): Europäische Wohlfahrtssysteme – Ein Handbuch. Wiesbaden. 13-43.
- Statistisches Bundesamt (2013): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2012. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistik Austria (2012): Entwicklung des Kindertagesheimbesuchs von 0- bis 2-jährigen und 3- bis 5-jährigen (2007 und 2010) und von 5-jährigen Kindern (2008, 2009, 2010). Wien: Statistik Austria.

## **Dokumente, Pressemeldungen und Zeitungsartikel**

- AK, Arbeitnehmerkammer (2013): Kinderbetreuung: Massives Stadt-Land-Gefälle. Pressemitteilung vom 27.3.2013. [URL: <http://www.arbeiterkammer.at/online/stadt-land-gefaelle-bei-kinderbetreuung-72217.html>] (24.4.2013)
- Landesrechnungshof Tirol (2012): Die Förderung der Ganztagsbetreuung in Tirol. Landesrechnungshof: Innsbruck.
- Österreichische Bundesregierung (2013): Erfolgreich. Österreich. Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung für die Jahre 2013 bis 2018.

## 10. Anhang

**Tabelle 15 Trägerschaft von U3-Betreuungseinrichtungen in den politischen Bezirken**

Land	Bezirk	2007		2011	
		öffentlich	privat	öffentlich	privat
B	Eisenstadt (Stadt)	75,0	25,0	77,8	22,2
B	Rust (Stadt)	100,0	0,0	100,0	0,0
B	Eisenstadt-Umgebung	93,5	6,5	93,9	6,1
B	Güssing	86,7	13,3	80,0	20,0
B	Jennersdorf	100,0	0,0	94,4	5,6
B	Mattersburg	96,7	3,3	96,3	3,7
B	Neusiedl am See	90,7	9,3	100,0	0,0
B	Oberpullendorf	85,7	14,3	80,5	19,5
B	Oberwart	93,2	6,8	88,9	11,1
K	Klagenfurt (Stadt)	31,5	68,5	27,9	72,1
K	Villach (Stadt)	68,2	31,8	77,3	22,7
K	Hermagor	76,9	23,1	71,4	28,6
K	Klagenfurt Land	59,3	40,7	52,9	47,1
K	Sankt Veit an der Glan	43,9	56,1	25,6	74,4
K	Spittal an der Drau	52,1	47,9	55,1	44,9
K	Villach Land	54,1	45,9	48,8	51,2
K	Völkermarkt	55,6	44,4	55,6	44,4
K	Wolfsberg	57,1	42,9	58,6	41,4
K	Feldkirchen	38,9	61,1	31,6	68,4
NÖ	Krems an der Donau (Stadt)	68,4	31,6	72,2	27,8
NÖ	Sankt Pölten (Stadt)	84,8	15,2	84,8	15,2
NÖ	Waidhofen an der Ybbs (Stadt)	100	0	84,6	15,4
NÖ	Wiener Neustadt (Stadt)	72,0	28,0	72,4	27,6
NÖ	Amstetten	97,4	2,6	98,7	1,3
NÖ	Baden	77,0	23,0	84,9	15,1
NÖ	Bruck an der Leitha	88,1	11,9	88,9	11,1
NÖ	Gänserndorf	95,7	4,3	94,9	5,1
NÖ	Gmünd	89,5	10,5	97,2	2,8
NÖ	Hollabrunn	100,0	0,0	100,0	0,0
NÖ	Horn	92,9	7,1	90,0	10,0
NÖ	Korneuburg	75,5	24,5	75,9	24,1
NÖ	Krems (Land)	91,1	8,9	94,9	5,1
NÖ	Lilienfeld	90,5	9,5	95,2	4,8
NÖ	Melk	93,5	6,5	98,3	1,7
NÖ	Mistelbach	100,0	0,0	100,0	0,0
NÖ	Mödling	66,2	33,8	75,3	24,7
NÖ	Neunkirchen	88,6	11,4	91,7	8,3
NÖ	Sankt Pölten (Land)	84,4	15,6	83,8	16,2
NÖ	Scheibbs	100	0,0	88,9	11,1
NÖ	Tulln	83,9	16,1	88,9	11,1
NÖ	Waidhofen an der Thaya	91,3	8,7	95,0	5,0



NÖ	Wiener Neustadt (Land)	89,8	10,2	91,8	8,2
NÖ	Wien-Umgebung	78,4	21,6	81,3	18,7
NÖ	Zwettl	100	0,0	100,0	0,0
OÖ	Linz (Stadt)	57,3	42,7	60,6	39,4
OÖ	Steyr (Stadt)	50,0	50,0	50,0	50,0
OÖ	Wels (Stadt)	42,3	57,7	37,1	62,9
OÖ	Braunau am Inn	71,9	28,1	72,1	27,9
OÖ	Eferding	71,4	28,6	62,5	37,5
OÖ	Freistadt	32,6	67,4	28,9	71,1
OÖ	Gmunden	43,4	56,6	48,2	51,8
OÖ	Grieskirchen	50,0	50,0	48,7	51,3
OÖ	Kirchdorf an der Krems	51,6	48,4	48,7	51,3
OÖ	Linz-Land	52,5	47,5	54,6	45,4
OÖ	Perg	45,7	54,3	43,2	56,8
OÖ	Ried im Innkreis	78,7	21,3	78,7	21,3
OÖ	Rohrbach	65,7	34,3	62,5	37,5
OÖ	Schärding	67,7	32,3	61,8	38,2
OÖ	Steyr-Land	53,8	46,2	48,5	51,5
OÖ	Urfahr-Umgebung	30,4	69,6	35,7	64,3
OÖ	Vöcklabruck	33,8	66,3	32,6	67,4
OÖ	Wels-Land	51,4	48,6	46,9	53,1
S	Salzburg (Stadt)	35,7	64,3	32,0	68,0
S	Hallein	76,2	23,8	77,4	22,6
S	Salzburg-Umgebung	84,3	15,7	83,2	16,8
S	Sankt Johann im Pongau	86,9	13,1	88,2	11,8
S	Tamsweg	60,0	40,0	60,9	39,1
S	Zell am See	81,0	19,0	83,6	16,4
ST	Graz (Stadt)	39,4	60,6	32,0	68,0
ST	Bruck an der Mur	77,4	22,6	78,1	21,9
ST	Deutschlandsberg	85,7	14,3	81,8	18,2
ST	Feldbach	89,7	10,3	90,7	9,3
ST	Fürstenfeld	70,6	29,4	73,7	26,3
ST	Graz-Umgebung	69,4	30,6	63,7	36,3
ST	Hartberg	84,1	15,9	84,8	15,2
ST	Judenburg	71,9	28,1	73,3	26,7
ST	Knittelfeld	76,2	23,8	69,6	30,4
ST	Leibnitz	80,7	19,3	75,0	25,0
ST	Leoben	79,4	20,6	80,6	19,4
ST	Liezen	78,2	21,8	75,0	25,0
ST	Mürzzuschlag	73,9	26,1	75,0	25,0
ST	Murau	84,0	16,0	84,6	15,4
ST	Radkersburg	87,5	12,5	88,2	11,8
ST	Voitsberg	88,2	11,8	81,1	18,9
ST	Weiz	80,0	20,0	78,3	21,7
T	Innsbruck-Stadt	34,0	66,0	28,6	71,4
T	Imst	79,7	20,3	77,0	23,0
T	Innsbruck-Land	73,0	27,0	72,2	27,8
T	Kitzbühel	67,5	32,5	60,0	40,0
T	Kufstein	58,0	42,0	54,4	45,6

T	Landeck	89,6	10,4	89,8	10,2
T	Lienz	86,0	14,0	82,4	17,6
T	Reutte	84,2	15,8	84,6	15,4
T	Schwaz	76,5	23,5	72,0	28,0
V	Bludenz	77,2	22,8	78,7	21,3
V	Bregenz	74,1	25,9	74,8	25,2
V	Dornbirn	62,7	37,3	58,9	41,1
V	Feldkirch	75,3	24,7	68,3	31,7
W	Wien	40,8	59,2	35,9	64,1

Quelle: Statistik Austria, Kindertagesheimstatistik 2011/12

## 11. Kurzbiografien der AutorInnen

### **Dr. Sonja Blum** (Projektleitung)

Politikwissenschaftlerin

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Österreichischen Institut für Familienforschung an der Universität Wien mit den Schwerpunkten: Policy-Analyse, qualitative Forschungsmethoden, Familienpolitik, vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung, Vereinbarkeit von Familie und Beruf (v.a. Karenzregelungen, Kinderbetreuung).

Kontakt: [sonja.blum@oif.ac.at](mailto:sonja.blum@oif.ac.at)

### **Dr. Markus Kaindl**

Soziologe

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Österreichischen Institut für Familienforschung an der Universität Wien mit den Schwerpunkten: quantitative Forschungsmethoden, Pflege, Generationenbeziehung, Kinderbetreuung, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Kinderwunsch und Elternbildung.

Kontakt: [markus.kaindl@oif.ac.at](mailto:markus.kaindl@oif.ac.at)

## **Zuletzt erschienene Forschungsberichte des ÖIF**

Kostenfrei erhältlich über die Homepage [www.oif.ac.at/publikationen/forschungsberichte](http://www.oif.ac.at/publikationen/forschungsberichte)

Sabine Buchebner-Ferstl, Markus Kaindl, Rudolf Schipfer, Irene Tazi-Preve (2014): Familien- und kinderfreundliches Österreich? Forschungsbericht Nr. 13/2014

Christiane Rille-Pfeiffer, Sonja Blum, Olaf Kapella, Sabine Buchebner-Ferstl (2013): Konzept der Wirkungsanalyse „Familienpolitik“ in Österreich. Zieldimensionen – Bewertungskriterien – Module. Forschungsbericht Nr. 12/2014

Andreas Baierl, Sabine Buchebner-Ferstl, Michael Kinn (2013): Kinderbetreuung aus der Sicht von Jugendlichen. Wie erlebten Jugendliche ihre eigene Betreuungssituation? Forschungsbericht Nr. 11/2013

Olaf Kapella, Sabine Buchebner-Ferstl, Christine Geserick (2012): Parenting Support in Austria. Forschungsbericht Nr. 10/2012

Rille-Pfeiffer Christiane, Kapella Olaf (2012): Evaluierungsstudie Kinderbetreuungsgeld. Einkommensabhängige und pauschale Bezugsvariante 12+2 Monate. Forschungsbericht Nr. 9/2012

Buchebner-Ferstl Sabine, Baierl Andreas, Kapella Olaf, Schipfer Rudolf (2011): Erreichbarkeit von Eltern in der Elternbildung. Forschungsbericht Nr. 8/2011

Norbert Neuwirth (Hrsg.) (2011): Familienformen. Stand und Entwicklung von Patchwork und Ein-Eltern-Familien in der Struktur der Familienformen in Österreich. Forschungsbericht Nr. 7/2011

Mazal Wolfgang (Hrsg.) (2011): Teilzeit. Eine Studie zu betrieblichen Effekten von Teilzeitbeschäftigung. Forschungsbericht Nr. 6/2011

Neuwirth Norbert, Baierl Andreas, Kaindl Markus, Rille-Pfeiffer Christiane, Wernhart Georg (2011): Der Kinderwunsch in Österreich. Umfang, Struktur und wesentliche Determinanten. Forschungsbericht Nr. 5/2011

Neuwirth Norbert, Baierl Andreas, Festl Eva, Wernhart Georg (2010): TATRAS.at – Tax and Transfer Simulator for Austria. Eine Mikrosimulationsplattform zu Reformen der bundesweiten Steuer- und Transferregelungen. Forschungsbericht Nr. 4/2010

Kaindl Markus, Kinn Michael, Klepp Doris, Tazi-Preve Irene Mariam (2010): Tageseltern in Österreich. Rahmenbedingungen, Zufriedenheit und Motive aus Sicht von Eltern und Tageseltern. Forschungsbericht Nr. 3/2010

Rille-Pfeiffer Christiane, Kaindl Markus, Klepp Doris, Fröhlich Elisabeth (2009): Der Übergang zur Dreikind-Familie. Eine qualitative Untersuchung von Paaren mit zwei und drei Kindern. Forschungsbericht Nr. 2/2009

Dörfler Sonja, Rille-Pfeiffer Christiane, Buchegger-Traxler Anita, Kaindl Markus, Klepp Doris, Wernhart Georg (2009): Evaluierung Elternteilzeit. Die Sichtweisen von Eltern, Unternehmen und ExpertInnen zur Neuregelung der Elternteilzeit. Forschungsbericht Nr. 1/2009

Diese Publikation wurde mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für Familien und Jugend über die Familie & Beruf Management GmbH sowie der Bundesländer Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol und Vorarlberg erstellt.

